



JICA 緒方研究所レポート

# 今日の人間の安全保障

## Human Security Today

Vol.1 March 2022

**創刊号** 人間の安全保障を再考する



JICA緒方研究所レポート

# 今日の人間の安全保障

Human Security Today

Vol.1 March 2022

**創刊号** 人間の安全保障を再考する



JICA緒方貞子平和開発研究所





Human security evolves over time

## 時代とともに進化する人間の安全保障

—最大級の脅威に直面する国際社会が、人々の命、暮らし、尊厳を守るには？—

人間の安全保障の概念が生まれて約30年。紛争や自然災害、強制移動、グローバル化による負の影響など既存の課題が先鋭化するとともに、コロナ禍や気候変動、DXの光と影、少子高齢化などの新しい問題が顕在化している。これらの世界の問題を正しく捉え、適切に対応していくには人間の安全保障の視座が有効ではないか。本レポートでは、時代の変化に応じて人間の安全保障をどう理解すべきか、またその適切な実践のためのアプローチとは何だろうかという問いについて探求していきたい。

故緒方貞子JICA初代理事長にちなみ名付けられたJICA緒方貞子平和開発研究所(JICA緒方研究所)は、国際協力機構(JICA)の研究部門として、人間の安全保障の実現への貢献を基本方針の一つに掲げ、平和と開発に資する研究を実施しています。

# 目 次

巻頭言：JICA 緒方研究所レポート「今日の人間の安全保障」の創刊にあたって	
	国際協力機構（JICA）理事長 北岡伸一
今日の人間の安全保障と開発協力	2
	JICA 緒方貞子平和開発研究所 副所長 牧野耕司
人間の安全保障研究の歩み	
－ JICA 緒方貞子平和開発研究所の取り組みを中心に－	22
	JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 武藤亜子 同 非常勤研究助手 杉谷幸太 同 リサーチ・オフィサー 竹内海人 同 リサーチ・オフィサー 大山伸明
対談：今日の人間の安全保障を考える	44
	ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 名誉教授 メアリー・カルドー 政策研究大学院大学 学長 田中明彦 JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究所長 高原明生
人間の安全保障と緒方貞子氏—追悼メッセージ	50
	第9代国連事務総長 アントニオ・グテーレス 第11代国連難民高等弁務官 フィリッポ・グランディ
トピックス：新型コロナと人間の安全保障	
〔寄稿〕新型コロナウイルス感染症と人間の安全保障	52
	公益社団法人グローバルヘルス技術振興基金（GHIT Fund）CEO 國井修
〔研究ノート1〕アフリカにおける人間の安全保障をめぐる理解と実践	
－歴史とコロナ禍のもとでの変化－	60
	JICA 緒方貞子平和開発研究所 主任研究員 花谷厚
〔研究ノート2〕移民送金と人間の安全保障	
－移民送金のマクロおよびミクロレベルでの影響とコロナ禍で起きたこと－	81
	JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 原田徹也 同 リサーチ・オフィサー 松尾寛子
〔研究ノート3〕新型コロナウイルス感染症と保健	
－人間の安全保障の視点から－	94
	JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究員 駒澤牧子 同 主任研究員 齋藤聖子 同 主席研究員 牧本小枝 JICA 国際協力専門員 磯野光夫
研究の現場から：JICA 緒方研究所 研究領域紹介	
政治・ガバナンス	112
経済成長と貧困削減	114
人間開発	116
平和構築と人道支援	118
地球環境	120
開発協力戦略	122
参考文献リスト	124

## JICA 緒方研究所レポート「今日の人間の安全保障」の創刊にあたって

国際協力機構（JICA）緒方貞子平和開発研究所が、この度、「今日の人間の安全保障」と題するレポートを発刊することとなった。

人間の安全保障という概念は、1994年、国連開発計画（UNDP）の「人間開発報告書」において初めて取り上げられた。これは、「すべての人々は、恐怖と欠乏から免れ、尊厳をもって生きる権利を有し、国際社会と各国政府は、その権利が保障された社会を創る責務を有する」という概念である。提唱されてから約30年が経った今も、紛争や難民などの課題はなくなり、むしろ複雑化した。加えて、ITなどの科学技術の発展による格差の拡大といった負の影響や、少子高齢化など、新しい課題も生じている。

JICAは、人間の安全保障を組織のミッションの一つに掲げる、世界で唯一の開発協力の実施機関である。緒方貞子氏が2003年に理事長に就任し、この概念を導入してから約20年を経て、JICAの活動の中にしっかり根付いている。2019年には、先述したような新たな課題に対応するため、「新時代の人間の安全保障（人間の安全保障2.0）」を発表し、従来よりも支援対象とする領域を拡大してその実践に取り組んできた。

今日、人々は新型コロナウイルスのパンデミックや気候変動など、かつてない脅威に直面している。また、権威主義が台頭し、民主的な政府が崩壊、一部の欧米諸国では社会の分断が進行するなど、民主主義が後退している。特に、権威主義国家と科学技術の結びつきは、人間の安全保障に対する大きな脅威となっている。

今こそ国際社会による、人間の安全保障の実践が必要である。本レポートは、人間の安全保障の概念とその実践を様々な切り口から分析、研究し、時代の変化も踏まえた人間の安全保障の今日的意義を、世界に発信することを目指すものである。本年2月、UNDPも特別報告書「人新時代の時代における人間の安全保障への新たな脅威」を発刊した。同報告書の作成過程では、JICAも貢献することができた。国際社会の中で、両機関が今後も人間の安全保障を推進していく核となることを期待したい。

人間の安全保障の考えや取り組むべき課題は、時代とともに変化する。JICAは、その変化を敏感に捉え、取り組みの対象や方法を進化させ、国内外の発展に貢献する。一人でも多くの方々に、本レポートを手にとってもらい、人間の安全保障の今日的意義や必要性について理解を深めていただけることを願う。

国際協力機構 理事長  
北岡伸一

# 今日の人間の安全保障と開発協力

JICA 緒方貞子平和開発研究所 副所長 牧野耕司

満身に食べられず病院にも行けない貧しい人々は、蔓延する新型コロナウイルス感染症（以下、「新型コロナ」）や頻発する自然災害、そして経済危機、暴力、差別などに対しても脆弱であり、負の連鎖の中に生きている。様々な脅威に対する弾力性のある強い社会を創ることで、人々の命、暮らし、尊厳を守るのが人間の安全保障である。現在、人々はコロナ禍や気候変動をはじめとする未曾有の脅威に直面し、人間の安全保障上、最大級の危機に晒されている。今こそ国際社会による人間の安全保障の現場での実践が強く求められる。

## 1. 人間の安全保障とは？

### 1.1 概念、アプローチ

人間の安全保障とは、具体的には何なのだろうか。人間の安全保障の概念を世に送り出した国連開発計画(UNDP)による『人間開発報告1994』では、人間の安全保障に関する事象を以下のように身近な言葉でシンプルに紹介している（UNDP 1994, 22-23）。

- ▶ 人々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。
- ▶ 人々は、自分と家族の食べ物は十分にあるだろうか、職を失うことはないだろうか、近所で犯罪は起こらないだろうか、迫害はないだろうかなど、常に不安を感じている。
- ▶ 「人間の安全を保障する」とは、子どもが死なないこと、病気が広がらないこと、職を失わないこと、民族間の緊張が暴力や紛争に発展しないことなどであり、人間の生活や尊厳に関わることである。

国際協力機構（JICA）元理事長の緒方貞子は、論考『人々を取り巻く脅威と人間の安全保障の発展』において、人間の安全保障とは「人びと一人ひとりに焦点を当て、その安全を最優先とするとともに、人びと自らが安全と発展を推進することを重視する考え方」と述べた（緒方2011, 1）。

人間の安全保障の考え方は、緒方とアマルティア・センが共同議長を務める人間の安全保障委員会ですらに深化し、2003年の報告書*Human Security Now*（邦題『安全保障の今日的課題』、以下*Human Security Now*）に結実した。そして2005年の国連首脳会合の成果文書での言及を経て、2012年に国連総会決議でその定義付けが行われた。概念誕生以来、各国や国際機関、援助組織、



アカデミア、市民社会の世界において、議論、研究、実践がなされている。

これまでの議論や国連決議を踏まえれば、人間の安全保障とは、多様な脅威と人・組織・社会の脆弱性に焦点を当て、人々の保護とエンパワメントを通じて、すべての人々が恐怖と欠乏から免れ尊厳を全うできる弾力性のある強い社会を創ることを目指す概念であり、アプローチである。2019年から進めている JICA の「人間の安全保障 2.0 (新時代の人間の安全保障)」では、要諦として以下の3点を挙げている (JICA 2019b)。

- ① 人々の「命、暮らし、尊厳」を守る
- ② 人々が自らの可能性を追求できるように、人・組織・社会のエンパワメントを行う
- ③ 多様な脅威に対して弾力性のある強い社会を創る

他方、人間の安全保障はわかりにくいという声がよくきかれる。誤解を恐れずに先に述べた定義を平易に切り詰めて表現すれば、人間の安全保障とは「様々な脅威に対する弾力性のある強い社会を創ることで、人々の命、暮らし、尊厳を守る」考えと整理できよう。以下、平易な解釈に努めたい。「弾力性のある強い」という語句は英語のレジリエント (resilient) の訳で、新型コロナなどの脅威に打ちのめされても、適切に反応し乗り越えていく力を有することを意味する。本章ではこの後、レジリエント (レジリエンス) を用いる。脅威は、①紛争や暴力、感染症などの病気、気候変動や自然災害等、経済危機、事故、犯罪といったショック、すなわち「恐怖」に分類される脅威<sup>1</sup>と、②所得貧困、飢餓、保健や教育そして社会保障サービスの欠如などの慢性的な広義の貧困すなわち「欠乏」に分類される脅威から成り立つ。国や地域の文脈の中で、脅威とそれらに対する人々・組織・社会の脆弱性を分析した上で、国家等によるトップダウン的なアプローチである「保護」と人々や市民社会等によるボトムアップ的なアプローチである「エンパワメント」を組み合わせ、レジリエントな仕組み、社会を作り上げていく (詳細は 4.2 で言及)。例えば新型コロナに対しては、政府による感染予防措置やワクチン接種による保護のみならず、マスク着用あるい

#### 人間の安全保障の実践：フィリピン・ミンダナオの平和と開発

長年、フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線 (MILF) 等のイスラム系反政府勢力との紛争が続いていたミンダナオ島南西部では、和平合意締結の前から、JICA はコミュニティ開発やインフラ整備などの支援を行ってきた。同時に、国際監視団に JICA 職員を派遣し、停戦監視に付随した社会経済開発支援を行った。これらの活動は恐怖と欠乏からの自由を保障し、人々の命、暮らしや尊厳を守るとともに、人や組織、社会のエンパワメントにつながった。

2019年には悲願のバンサモロ暫定自治政府が発足し、MILF から暫定首相が選出された。JICA は、新たに権限を付与された予算編成と歳入規程の策定支援

や議院内閣制の制度運用支援など自治政府の骨幹となる制度構築支援や、自治政府の人材育成支援を包括的にを行い、2025年のバンサモロ自治政府への移行をサポートしている。

人間の安全保障では、中長期の視点に立ってレジリエントな社会システムの構築を重要視している。紛争・和平交渉中の社会では、暴力をなくし社会サービスを満たすなど人々の暮らしや尊厳を守る速やかな施策が優先だが、次の段階では、安定が継続するように社会の仕組みをレジリエントに作り上げていくことが不可欠である。今、バンサモロ地域への支援は、その段階にある。 (JICA 緒方研究所 増古恵都子)

1 恐怖に分類される脅威を、紛争や人権侵害、大量虐殺など武力介入にかかわる 이슈ーに限定する考えもあり明確な定説はないが、本論では便宜上、慢性に対比し急性的な脅威として間口を広げた分類とした。



はソーシャル・ディスタンスの維持など、「人に感染させない」「自分も感染しない」といった個人の責任と義務を果たし、自分や家族そして地域を守るための行動が不可欠である（本レポートの國井修「新型コロナウイルス感染症と人間の安全保障」参照。以下、[國井 2022]）。

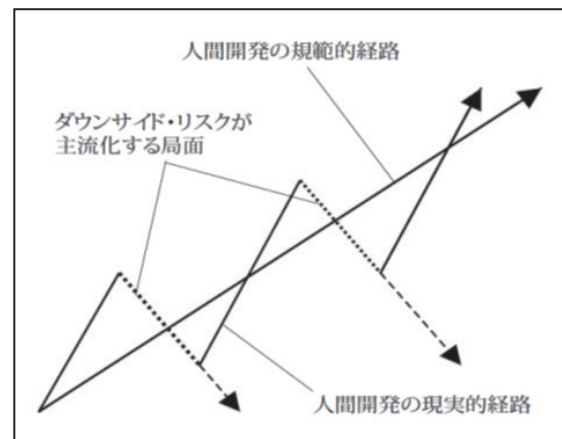
あるひとつの脅威は別の脅威と連鎖していることを忘れてはならない。人間の安全保障の実践においては、脅威や脆弱性の連鎖を分析し、分野横断的な対応を行ってシナジー効果を発揮する。分野横断的な取り組みを行うためには自ずから、政府、企業、NGO、国際機関等による幅広いプレイヤーの連携と協働が必要である。UNDPの『人間の安全保障特別報告書（2022）』でも、「連帯」という言葉を使ってその重要性を主張している（UNDP 2022）。また人間の安全保障は、人々の「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」に加えて「尊厳を全うする自由」を強調している。尊厳とは、「人として生まれたからには、人間らしい生き方を生涯通じて全うできること」、あるいは「自分に自信を持つ、自分らしさに誇りを持つ、自分以外の存在に敬意を持つ」ことである（高須 2019, 「はじめに」）。尊厳の実現のためには、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」が欠かせないが、それらが満たされていても必ずしも尊厳が担保されているとは限らないことには留意すべきである<sup>2</sup>。尊厳の確保は、人間の安全保障の実現には欠かせない。

## 1.2 人間開発、SDGs<sup>3</sup> など類似概念との関係

### 【人間の安全保障と人間開発】

人間の安全保障と人間開発は、重なり合う部分は多いが<sup>4</sup>、特徴に着目すれば相互補完的な概念である。センは、*Human Security Now*の中で「人間開発は進歩と増進を主眼とし活力に満ちた楽天的な性質を有している。一方、人間の安全保障は、状況が悪化する危険性（ダウンサイド・リスク）に直接関心を向けることによって、楽観的に拡大していく人間開発の性質を補う」と述べている（人間の安全保障委員会 2003, 32）。峯は、人間の安全保障と人間開発との関係を図示化し（図1）、「ダウンサイド・リスクが主流化する局面」に対処し、社会を再び人間開発の経路に乗せていく努力が人間の安全保障であると位置付けた（峯 2005, 34-36）。1998年から20年以上の間、改善し続けていた世界の極度の貧困率は、コロナ禍という突発的な脅威により初めて悪化し、2019年の8.4%から2020年には9.5%に反転した（United Nations 2021）。貧困削減を含む人間開発の経路に社会を再び乗せるため、今こそ人間の安全保障の実践が求められる。

図1：人間開発と人間の安全保障



出典：峯 2005

- 2 例えば、紛争のない平和な町に住み（「恐怖からの自由」）、社会経済的に中間層に属した人（「欠乏からの自由」）でも、家族から離れ孤独に苛まれたり、SNSによる誹謗中傷に悩まされている人は尊厳が満たされていないのではないかと考えられる。
- 3 2015年の国連持続可能な開発サミットにおいて採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が掲げた目標がSDGs（持続可能な開発目標）で、17の目標と169のターゲットからなる。
- 4 例えば経済的貧困は、人間の安全保障と人間開発双方が取り組むべき重要な対象領域である。貧困は、人間の安全保障の視点からは慢性的な脅威、静かな脅威だといえよう（UNDP 1994）。



### 【人間の安全保障と人権】

また、センは同じく *Human Security Now* で人間の安全保障と人権も相互補完的だと述べている（人間の安全保障委員会 2003, 34-35）。人権が全ての人が平等に有する権利を規範として示すものであるのに対し、人間の安全保障は特定の場面で自由への深刻な脅威を指し示し対応を促す。様々な形で人々の権利が脅かされる今日だからこそ、人々が直面する自由への脅威を特定し、改善を实践する人間の安全保障の視点が重要になっている。

### 【人間の安全保障、途上国と先進国】

本来、人間の安全保障は、途上国と先進国共通の概念と見なされていたものの、実際の関心と運用は途上国が主戦場であった。特に SDGs の前身である MDGs（ミレニアム開発目標）の時代やそれ以前、先進国はあくまで支援する側にいるという意識上の一定の距離感があったのではないかと。しかし、今日のコロナ禍や気候変動、格差など、あらゆる国で生じているグローバルで深刻な脅威を思えば、人間の安全保障はまさしく途上国と先進国の両方にとって有用な共通の概念である（図2）。新型コロナは、低・中所得国よりもむしろ欧米先進国でより高い罹患率・死亡率を示した〔國井 2022〕。新型コロナによる死亡率（100万人当りの死者数）は、アメリカ 2,573 人、イギリス 2,194 人、ザンビア 199 人、カンボジア 177 人である（Worldmeters 2021）。相互依存を深める世界ではどちらかが脅威から免れることはなく、皆で力を合わせて立ち向かうことが必要である。

図2：「人間の安全保障と先進国」の比喩



出典：Stewart 2021

### 【人間の安全保障と国家の安全保障】

人間の安全保障はしばしば、国家の安全保障を代替し国家主権を脅かす考えと誤解されてきたが、緒方は「人間の安全保障は国家の安全保障を代替するのではなく、補強するもの<sup>5)</sup>」と述べており（人間の安全保障委員会 2003, 29）、2012年の国連総会決議（A/RES/66/290）でも、国家主権の尊重が明記されている。環境汚染や国際テロ、感染症など新しく複雑な課題が生じるとともに、国内紛争が国家間戦争を凌駕する時代においては、もはや伝統的な国家安全保障だけでは不足で、保護とエンパワメントにより人々が自ら安全を守る人間の安全保障が必要である。グローバル化が進み、人々や国家への脅威も相互連関している今日では、人間の安全保障という目標のために、人々や国家や国際社会が対立するのではなく、互いに協力して各国の状況に合った解決策を見つけることが必要である。

### 【人間の安全保障と SDGs】

人間の安全保障は、SDGs の基盤である。人びと一人ひとりに着目して「誰一人取り残さない」こと。脅威や脆弱性に焦点を置いて、予防と回復を重視し持続的な発展を目指すこと。開発目標や分野毎に分散したレジリエンスに関する項目あるいは取るべきアクションを、横断的に俯瞰することによって目標間の触媒となり得ること。こ

5 人間の安全保障は国家の安全保障に比べて、①個人や社会に焦点を置き、②より広い脅威を対象、③国家のみならず多様な担い手が関わり、そして④人々のエンパワメントを強調している（人間の安全保障委員会 2003, 29）。

これらの点で、人間の安全保障の実践はSDGsの推進とその実現を支える。Sachsらの分析によれば、未曾有のコロナ禍によりSDGsは2015年の導入以来、2020年に初めて達成度（指標の世界平均）を後退させた（図3）。SDGsの「よりよい復興」（Build Back Better：BBB）には、人間の安全保障の実践が必要だ。

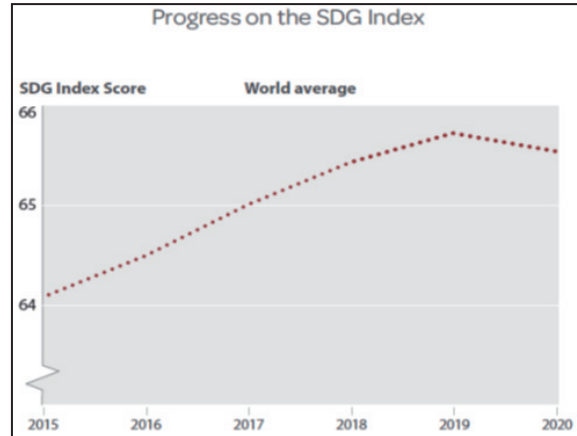
## 2. JICAのこれまでの実践、研究

JICAは、人間の安全保障を組織のミッションに掲げる、世界で唯一の開発援助機関である。2003年に、人間の安全保障委員会の共同議長だった緒方貞子がJICA理事長に着任して以来、組織全体で人間の安全保障概念の実践に努めてきた。人間の安全保障は、同年の開発援助大綱（ODA大綱）改定でも日本政府の基本方針として掲げられている。

しかし、導入当時、その概念があまりに広義で抽象的なため、「開発援助機関であるJICAにおいてどのように事業に反映していくのかについては、当初職員の中に戸惑いがあったのも事実」（JICA 2019a, 31）であった。そこでJICAでは、概念を可視化し現場での実践を進めるため、「人間の安全保障7つの視点」<sup>6</sup>を実践のガイダンスとして設定するとともに、多くの事例分析を行い、その成果の内外への周知に努めた。

その結果、概念の実践化が進展し、2010年頃には新規案件の約6割は人間の安全保障の考えに沿った事業と認定

図3：SDGs指標（世界平均）の推移



出典：Sachs et al. 2021

### 人間の安全保障の実践：東南アジアにおける人身取引への対策

搾取や強制労働、臓器売買など様々な形態で人の自由を奪う人身取引は、人間の安全保障に対する重大な脅威である。慢性的な貧困や紛争などの影響により脆弱な状況に陥り、騙されて取引される被害者は、尊厳を奪われる。人身取引に対処し、被害者の尊厳を回復するには、人間の安全保障の2つのアプローチ、保護とエンパワメントを組み合わせる必要がある。

被害者に寄り添い、社会福祉や警察、医療、メンタルケア、司法など異なる専門家が、必要に応じて国

境を越えて協働することは有用である。被害を防ぐため、一人ひとりが人身取引について知ることも重要だ。JICAは、タイでメコン地域の各国の知見を共有するワークショップを支援し、ネットワーク強化に貢献している。ミャンマーでは被害者を支援する機関への研修を実施した。ベトナムでは電話相談の機能強化に協力し、被害の防止やカウンセリングの質の向上などの被害者支援に貢献した。

（JICA 緒方研究所 武藤亜子）

6 JICA 人間の安全保障7つの視点：①人々（男女：以下、同様）を中心に据え、人々に確実に届く援助か、②保護（Protection）のみならず能力強化（Empowerment）も併せて目指す援助か、③社会的に弱い立場にある人々が裨益することを意識した援助か、④「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の双方を視野に入れた援助か、⑤問題解決に向けて必要な専門的知見を動員し総合的に取り組む援助か、⑥多様なレベルに働きかけ、持続的な発展に資する援助か、⑦様々なアクター間の連携を図り、より大きなインパクトを目指す援助か

されるに至った (JICA 2019a, 131)。平和構築支援や、社会的に弱い立場にある人々への支援、例えば女子教育あるいは障がい者教育への支援の拡充や、人身取引対策など、JICA が従来必ずしも重点的に取り組んでこなかった領域での支援が拡大した。災害や経済危機、感染症などへの支援、地方やコミュニティへの支援も拡充した。これらの変化は人間の安全保障概念の導入前から生じていたが、概念の導入によって拡大、定着したと考えられる (本レポートの武藤亜子他「人間の安全保障研究の歩み—JICA 緒方貞子平和開発研究所の取り組みを中心に—」にて詳述。以下、[武藤他 2022])。一方、ガイダンスの運用が時として教条主義的になり、形骸化が生じたことは課題であった。例えば事業規模が小さく目標が絞られている案件において、7つの視点全てを形式的に満たそうとするあまり、プロジェクトデザインに無理が生じるケースなどが散見された。

今は「7つの視点」は意識的には用いていないが概念の意義は定着し、JICA 職員の DNA となっている。JICA の理事会あるいは部毎の事業の検討過程で、人間の安全保障への貢献を論じるのは日常的となり、地域別、国別の戦略形成あるいは事業のデザイン形成、そしてその実施段階でも概念の実践に努めている。

2019年、『人間開発報告1994』から25年経った機会を捉え、JICAでは北岡理事長の下、変化する国際情勢を踏まえて、現在の脅威に対する人間の安全保障の実践についてあらためて見直し、強化することとした。JICAはダイナミックに今日の課題への対応を目指す「人間の安全保障2.0(新時代の人間の安全保障)」を発表し、国際社会と各国政府は、その権利が保障された社会を創る責務を有するとの考えの下、従来よりも対象とする領域を拡大して取り組んでいる。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 (以下、「JICA 緒方研究所」) は、人間の安全保障の概念や実践について、国家主権との関係や開発協力に関する研究などを通じて探求してきた [武藤他 2022]。それは、グローバルな規範としての人間の安全保障を、JICA が受け入れる過程にも重なった。様々な研究は、東アジアを主な対象として、人間の安全保障を国家だけではなく地方へ、コミュニティへ、現場へ適用させていく経緯を明らかにしてきたといえる。

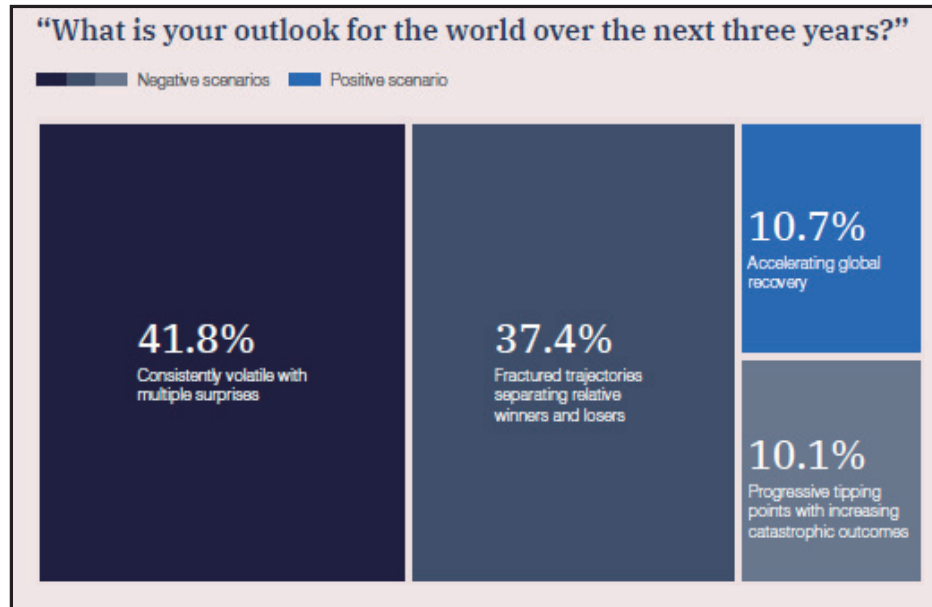
### 3. 今日の世界の脅威

人間の安全保障の概念が誕生して約30年。人々を取り巻く脅威は大きく変容した。紛争、難民の増加や、人権、法の支配、民主主義等のいわゆる「普遍的価値」の侵害や侵食、そして格差の拡大といったグローバル化による負の影響等、既存の課題が先鋭化している。同時に、コロナ禍や気候変動、科学技術の発展による光と影、あるいは少子高齢化による新たな社会課題など、約30年前には顕在していなかった問題が人々の脅威となっている。2021年9月から10月にかけて世界で実施された世界リスク意識調査(Global Risks Perception Survey:GRPS)によれば、人々の約90%は複数の脅威による脆弱性や格差の拡大に危機感を募らせている (図4)。

先鋭化する既存の脅威の中では例えば、世界の紛争の数は90年代初頭にピークを迎え、人間の安全保障の概念を生み出す背景となった。その後やや減少したものの、2015年から紛争数は反転上昇し2020年には過去最多の56件となり、8万人以上の人々が犠牲となった (図5)。世界の難民および国内避難民は2011年から急激に増加し、2020年には史上最多の8,240万人を記録した (UNHCR 2021)。近年、大規模な内戦は減少したが、反政府武装勢力が紛争や暴力を継続して支配地域を広げるなど、紛争や難民・国内避難民問題は長期化するとともに、暴力的過激主義の拡大により顕著に国際化している。

*Human Security Now* はその序において、「民主主義の原則と実践は着実に世界に根付き、確固たる支持を集めつつある」と謳いあげた。しかし近年、権威主義化が波及し、いくつかの国で民主政権が俄かに崩壊するなど、民主主義の停滞が指摘されている。欧米諸国でも経済格差の拡大やフェイクニュース、ヘイトスピーチの蔓延等、民主主義のあり方が問われる事態が生じており、民主主義や法の支配、人権などのいわゆる「普遍的価値」が大きな挑戦を受けている。長期にわたるコロナ禍による社会的連帯感 (social coherence) の喪失が、世界の最大の問題

図4：世界リスク意識調査 「人びとの世界の見通し」



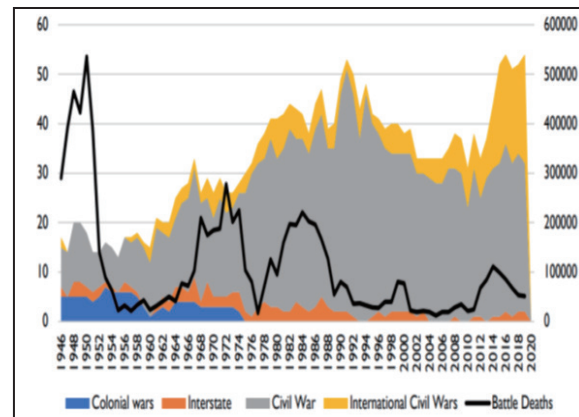
出典：WEF 2022

であると指摘する調査もある（GRPS 2021）。

次に、新しい脅威に目を向けたい。コロナ禍は、世界で人的、社会的、経済的に甚大な損失を引き起こしている。2022年3月末時点で、感染者は累計約4億9千万人（図6）、死者は約614万人に達した（CSSE and Johns Hopkins University 2022）。世界の経済成長は、2008年に発生した世界金融危機の時でさえ0.1%のマイナス成長にとどまったが、コロナ禍による打撃は甚大で2020年はマイナス3.1%まで落ち込み（IMF 2021）、2021年の失業者は2億2,370万人に上った（ILO 2022）。2022年以降は回復が期待されるも、途上国でのワクチン接種の遅れとオミクロン株の蔓延により先は見通せない。雇用や教育の機会の損失、社会・経済格差の拡大、人の移動の停止やサプライチェーンの寸断などコロナ禍によるダメージの連鎖は未曾有であり、特に子ども、女性、高齢者、難民・避難民などの脆弱な状況に置かれた人々が受けた打撃は深刻である。2030年を目標年としたSDGsの達成が現在、危ぶまれている。

気候変動について見ると、産業革命以降、世界の平均地上気温は上昇傾向にあり、既に約1.0℃上昇している。今後、社会経済活動の変革や技術革新がなければ、一層の気温上昇が予想されている。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の報告書によれば、地球全体が温暖化することで気候・気象の変化が起きており、極端な気温上昇（熱波）、局地的豪雨現象、強化化するハリケーン等の自然災害の影響が深刻化すると予測されている。その結果、①陸域、海洋の生態系、②水資源・水環境、③農業・食料、④都市・居住やインフラ、⑤健康・福祉、⑥貧困・生計等、様々な領域に影響を及ぼすと考えられ、早期の対策と対応が求められている（JICA 2021c）。2021年に開かれた国連気

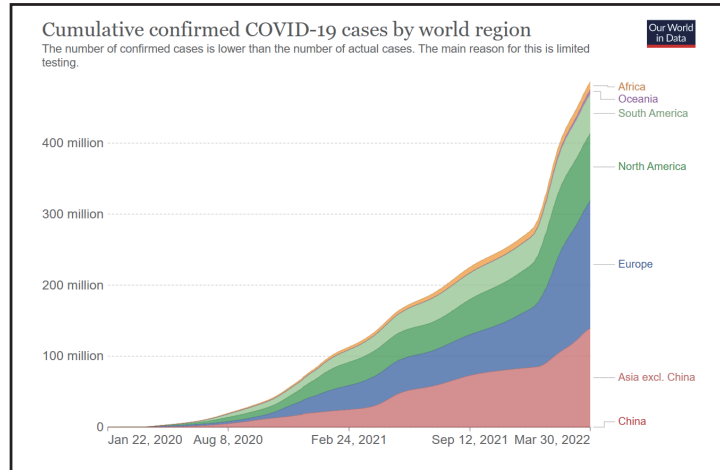
図5：世界の紛争数と死者数



出典：Uppsala University 2021



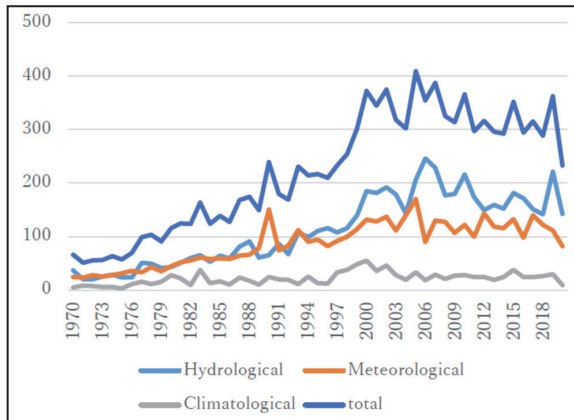
図6：新型コロナウイルスの累計感染者数（地域別）



出典：Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data (2022年3月31日現在)

候変動枠組条約の第26回締約国会議(COP26)では、地球の平均気温の上昇を産業革命以前に比して1.5℃以下に抑えることを目標とすることが確認されている。途上国の多くでは、農業など経済活動が自然環境に依存し、また住居等の基礎インフラが脆弱だと報告されている。そのため、気候や気象の変化の影響を回避し緩和する対策には、より多くのコストが必要とされ、気候変動による負の影響が大きい。気候変動の影響から、人々の命、暮らし、尊厳を守るには人間の安全保障の視点による包括的な取り組みが欠かせない。

図7：世界の自然災害発生件数



出典：CRED 2021

### 人間の安全保障の実践：森林保全により地球全体と住民の暮らしを守る

二酸化炭素を吸収・蓄積する役割を持つ森林の保全は、重要な気候変動緩和策の一つである。特に、アマゾン、コンゴ盆地、東南アジアの世界三大熱帯林の保全は、地球全体の気候変動に大きな意味を持つ。JICAとJAXA（宇宙航空研究開発機構）は、厚い雲の下も観測できるJAXAの人工衛星を活用し、誰でも無償でアクセスできる熱帯林早期警戒システムを立ち上げ、現在、世界78カ国の熱帯林変化の観測データを提供している。ブラジルやペルーでは、このデータを違法伐採の取り締まりに活用し、アマゾンの熱帯林の保全に寄与している。

また、森林は水の浄化や防災の役割を果たし、食料

や薪も提供するなど地域住民の暮らしとも密接に関わる。他方、過度な焼き畑や伐採といった住民による利用が森林減少につながることも少なくない。そこでJICAは、森林保全と地域住民の生計向上の両立のため、森林官とコミュニティがともに活動する仕組み作りへの支援を、ベトナム、エチオピアなど世界各地で行っている。森林と地域住民が共存する社会を作ることは、地球規模での気候変動という脅威、最低限必要な生活水準に届かない貧困という脅威のどちらにも対応するレジリエントな社会システムを作ることでもある。

(JICA 緒方研究所 増古恵都子)

## 4. 今日の脅威に対する人間の安全保障

本節では、人びとが直面する今日の深刻な脅威に対して、人間の安全保障はどのような意義を持ち、触媒として何を果たしうるのかを論じたい。

### 4.1 社会契約と人間の安全保障

コロナ禍と気候変動は、影響のマグニチュードと連鎖の大きさから、今日、人類最大級の脅威であると考えられる。これら二つの脅威は、一人ひとりにとって大変身近な上に突発的で威力が大きく、また持続したため、人々の危機に対する意識を先鋭化した（GRPS 2021）。人々は真夏にもマスクを着け、学校やオフィスへの移動はなるべく忌避し、外での食事や旅行もままならない。病院に患者が溢れ、緊急搬送中に死んでいく人々がいる。そして過去に類を見ない異常気象による洪水、干ばつ、台風、竜巻、山火事が続発している。何百年もかけて培った治水インフラが効かず、濁流が堤防を越え、家の中に押し寄せる泥水が多数の死者をもたらし、多くの人にとって悲劇と悲嘆が身近なものとなっている。

未曾有の危機と人々の危機意識の高まりにより、世界では社会契約<sup>7</sup>の見直し<sup>8</sup>が行われつつある（スティグリッツ 2020; 白石 2020）。すなわち、「安全、繁栄、自由」が同時に実現できないというトリレンマへの回答と、「市場（企業）、政府、市民社会」の役割の見直しへのダイナミックな動きが生じている。例えばコロナ禍において、感染防止（安全）と経済活動（繁栄、自由）のバランスは難しい選択であり、政府の役割の見直しも大きな課題である。40年にわたる新自由主義の弊害により政府の機能が縮小、弱体化した結果、コロナ禍などの危機に適切に対応できなかった（スティグリッツ 2020）。それらの問題への応え方（政策の打出し）によっては、政変が発生したり、政権が交代したりするケースもある。

「安全」の確保は、まさしく人間の安全保障の本题である。人々の危機意識の高まりに応えた社会契約の見直しには、人間の安全保障の視点が有効である。各脅威とそれらに対する体制や役割分担、分野等の脆弱性について政府、企業、市民社会の間で議論し、その上でトリレンマに回答を見出していくことが必要だ。単純な回答はなく、国や地域の文脈を踏まえ、かつ変容する脅威群に対策のスピードや順番を柔軟に適合させて優先度と焦点を定める必要がある。脅威に対する人々の保護とエンパワメントのためには政府の役割は欠かせず、また政府と市場（企業）、市民社会のエンパワメントと協働を国、地域およびグローバルレベルで促進していかなければならない。人々の危機意識は時を経ると風化しやすい。地震や津波による大災害も、時が経てば人々の記憶は薄れていきレジリエンスが低下する。自由と繁栄を確保しつつ、人々の高い危機意識とレジリエンスへの改革意欲を維持するためにも、人間の安全保障の考えは有効である。

### 4.2 人間の安全保障に基づく脅威への横断的で包括的な取組み

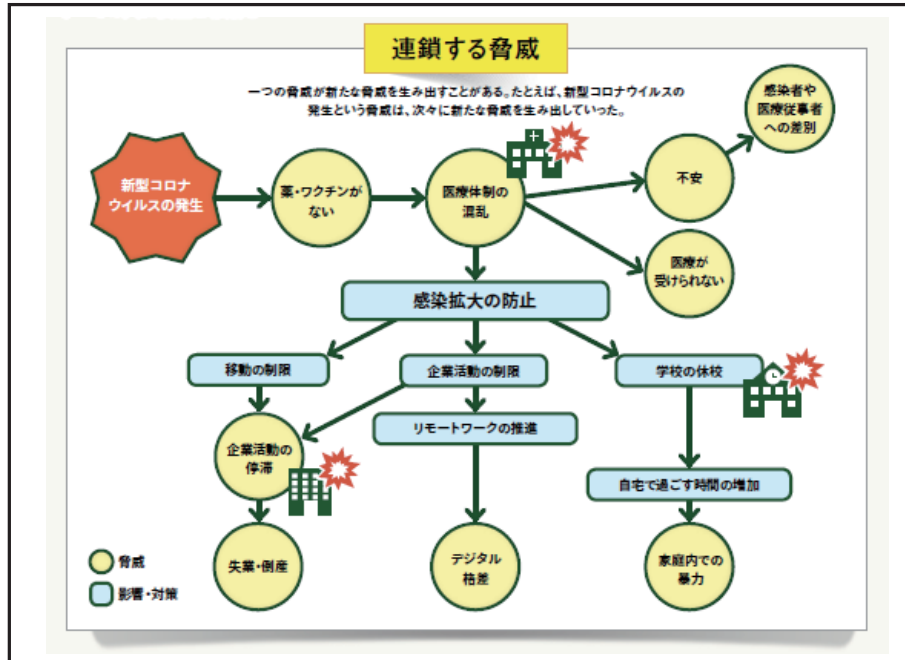
前項では社会契約という国の有り様（よう）について触れたが、本項では開発政策レベルの話をしたい。人間の安全に対する幅広い脅威に効果的に対処するためには、一つひとつの現象に個々に取り組むことも重要だが、それに加えて種々の問題を統合して捉える考え方が必要である（人間の安全保障委員会 2003）。人は、様々な分野が重なり、交差する「連鎖する脅威」の中で生きている（図8）。しかし、現実にはコロナ禍や気候変動問題の顕在化において、

7 個人が国家の権力や他者の権利を認め、受け入れているのは、自分の自由の一部と引き換えに政治秩序の恩恵を得るという社会的な契約をお互いに交わしていることによる、とする考え方。

8 社会契約の見直しは、①グローバルレベル（SDGs）、②リージョナルレベル、③国レベル、④コミュニティレベル、で取り組まれる。



図8：「連鎖する脅威（コロナ禍の例）」



出典：JICA 2020b

農業とレジリエンス、保健とレジリエンス、地方行政とレジリエンスなど「分野のタコ壺（サイロ）」での取組みが、その分野の専門家により進められる傾向がある。人々の危機意識の高まりに応え、脅威やレジリエンスの連鎖を横断的に見る視点で、今日の世界の問題を正しく捉え適切に対応できる社会とシステムを作る人間の安全保障の概念が有効である。

具体的には例えば、国、地域などのレベルで、政府や国際機関が分野横断的に脅威と各主体の脆弱性を洗い直し、尊厳を含む人間の安全保障実現に向けた目標とアクションの優先順位を設定し、参加型で実践、インパクトの評価を行う。想定されるステップは以下の通りになる（United Nations Human Security Unit 2021a;b, Jolly 2014）。各ドナーの開発協力戦略にも人間の安全保障を反映する。

- a 国、地域、グローバルの文脈に応じた人間の安全保障の状況分析（脅威、脆弱性、尊厳の状況、人々への影響、要因等）
- b ニーズとキャパシティのマッピング（優先順位、対象グループ、地域等）
- c 人間の安全保障のための保護とエンパワメント戦略の構築
- d 具体的なプログラム、アクションの同定
- e プログラムや事業の参加型実施とトレーニング
- f 人間の安全保障へのインパクト測定と開発目標等へのフィードバック

イメージとしては、例えば、一次産品依存の産業構造を有する某国で、貧富の差と都市化が急速に拡大し、都市部環境の悪化と地方部の疲弊が同時進行しているという脆弱な基本構造があるところへ、コロナ禍と気候変動そして隣国からの難民流入問題が重なる状況に対し、ボトムアップ（エンパワメント）とトップダウン（保護）の視点

で対処方針をまとめる、などの状況が考えられる。人間の安全保障による国の事例分析は、国連人間の安全保障ユニットが豊富な実績、経験を有しており、また JICA 緒方研究所も多くの事例研究を行っており、参考に値しよう [武藤他 2022]。また、本レポートの花谷厚「アフリカにおける人間の安全保障をめぐる理解と実践－歴史とコロナ禍のもとでの変化－」ではアフリカを取り上げたが、アフリカ、アジア、ラテンアメリカ、欧州等異なった地域における人間の安全保障の取り組みは、歴史的、地理的、地政学的な視点から当然異なり、その地域、その国の文脈に即して取り組む必要がある。

#### 4.3 人間の安全保障による尊厳の重視

新型コロナ蔓延によるロックダウンや外出制限は、最も安全であるはずの自宅を時としてストレスや暴力に晒し、家庭内暴力や離婚の発生率を上げた [國井 2022]。Oxfam International (2021) によると、対象 10 カ国での家庭内での虐待や女性への暴力に関するヘルプラインなどへの相談件数は、国により異なるが 2020 年には前年比 25% から 111% も増加した。流行の初期では、感染者やその家族、また医療従事者に対するあからさまな差別や偏見、暴力が多く の国で報告された [國井 2022]。脅威により人々の尊厳が奪われている事例である。

*Human Security Now* では、多様な脅威により人々の尊厳が損なわれている状況を直視し、不安に怯える人々の尊厳が最大限尊重されていることを検証すべきと述べた (人間の安全保障委員会 2003, 12-18)。尊厳の尊重のためには、人々の地域、民族、文化、性差や社会的立場などの多様性や、一人ひとりが自己決定を行うという個人の自律性を理解し、配慮しなければならない [武藤他 2022]。表現の自由や政治参加の自由、あるいは法の下での平等が尊厳を守るためには欠かせない。

一方、災害や感染症、暴力などの脅威と比べて、尊厳は孤立や絶望など人の心の問題にかかわるので、客観的な把握は難しい。人の主観を客観的に調べるアプローチが必要だ。高須 (2019) は、子どもの貧困やいじめ、女性に対する差別、若者や高齢者の貧困・孤立、障がい者や LGBT、被災者、外国人などに対する偏見、あるいは自分の人生の満足・不満足度、社会的連帯感などについて、日本をケースに可視化を行った。尊厳の可視化は、現場での具体的なアクションに繋がる。

4.1 および 4.2 で言及した「安全、繁栄、自由」のトリレンマへの取り組みや、人間の安全保障の視点に基づく分野横断的な脅威の分析と取り組みにおいても、人々の尊厳の尊重が核心である。

## 5. 今日の人間の安全保障と新たな開発協力

### 5.1 開発協力の 3 つのトランスフォーメーション

SDGs の底流において、現在、開発協力の新しい大きな流れがダイナミックに胎動し、巨大なエネルギーを発している。今日の新しい脅威に対する人間の安全保障の一層の実現には、これらの大きな流れを戦略的に取り入れ、途上国で有効に活用すべきである。世界の開発レジームは、1990 年代の貧困削減レジームから、MDGs そして SDGs へと進化したが、目標や活動が包括的で分散した結果、焦点や方向性が見えにくくなった。しかしその一方で近年、世界の開発レジームの底流に以下の 3 つのうねり (トランスフォーメーション) が生じている。

- ① 共通価値創造 (Creating Shared Value : CSV) ・トランスフォーメーション
- ② デジタル・トランスフォーメーション (DX)
- ③ グローバルガバナンス・トランスフォーメーション

これら 3 つのトランスフォーメーションと人間の安全保障に通底する点は、第 1 に様々な脅威から人々の命、暮らし、

尊厳を守り、レジリエントな社会を創る潜在力を有すること、第2に企業やNGOによるボトムアップ型であること、そして第3に国や分野を越えたネットワーク型であることが挙げられる。3つのトランスフォーメーションは、互いに相関関係にあるとともにコロナ禍や気候変動等により近年加速的に発展している。これら3つのトランスフォーメーションを通じて、取り残されがちな人々を包摂する開発（Inclusive Development）をダイナミックに実現するとともに、様々な脅威に反応し、乗り越えていく力を涵養して人間の安全保障の実現を目指す。

## 5.2 共通価値創造（Creating Shared Value：CSV）・トランスフォーメーション

マイケル・ポーターは、企業が経済的価値（利潤等）とともに社会ニーズに対する社会的価値をも創造することを「共通価値の創造（Creating Shared Values：CSV）」と呼んだ（Porter and Kramer 2011）。行き過ぎた資本主義、環境問題や人権侵害、格差などの社会経済問題の顕在化を背景に、近年世界では、経済利潤と社会貢献の双方を追求しようとする企業が着実に増加している（McKinsey & Company 2020）。気候変動、コロナ禍により一層この動きは加速化している。UNDP（2022）は、人の営みが地球に影響を与える人新世において、従来の開発パターンは副産物として気候変動等の脅威そのものを生み出したため、人間の安全保障の考え方の下、開発パターンを改革すべしと主張している。これは、CSVと通じるのではないか。具体的なCSVの世界の動向は以下を含む。

### 【サステナブル・ファイナンス】

企業<sup>9</sup>が環境や気候変動の問題、社会の問題および企業統治の問題（ESG<sup>10</sup>）に取り組むこと、すなわちESG要件（factors）を満たし社会課題に貢献しようとするサステナブル・ファイナンス<sup>11</sup>の投資資産総額は、世界全体で2016年から55%拡大し、2020年には35.3兆ドルの巨額に達した（図9）。金額は年平均3.1兆ドル増大しており、単純な比較はできないものの世界の二国間援助（ODA）の総額約1,500億ドル（年）をはるかに凌駕している。企業は、サステナブル・ファイナンスを通じて、持続可能な社会の実現に貢献しつつ、外部環境の変化に対し自社の戦略のレジリエンスを不断に検証し、更新していく（金融庁 2021, 9-11）。企業が社会課題の解決とともに中長期的にレジリエンスを強化することは、世界の人間の安全保障の実現に貢献しうる。

様々な形態を持つサステナブル・ファイナンスの中でも、近年、社会面・環境面での課題解決をより強く意図するインパクト投資が世界的に注目され拡大しており、2020年で7,150億ドルの市場規模に達した（GIIN 2020）。こ

図9：サステナブル・ファイナンス 投資資産総額

FIGURE1 Snapshot of global sustainable investing assets, 2016-2018-2020 (USD billions)

REGION	2016	2018	2020
Europe*	12,040	14,075	12,017
United States	8,723	11,995	17,081
Canada	1,086	1,699	2,423
Australasia*	516	734	906
Japan	474	2,180	2,874
Total (USD billions)	22,839	30,683	35,301

出典：GSIA 2021

9 民間企業、金融機関、投資家

10 ESG= Environment, Social and Governance（環境、社会、ガバナンス）

11 「持続可能な経済社会システムの実現に向けた広範な課題に対する意思決定や行動への反映を通じて、経済・産業・社会が望ましいあり方に向けて発展していくことを支える金融メカニズム」（金融庁 2021, 4）。具体的には、ESG投資、インパクト投資、グリーンボンド／融資、ソーシャルボンド／融資等

の領域では、人間の安全保障に寄与するインパクトを直接的な成果指標とする事例も増えてきている。例えば、スイスで創設されたブルーオーチャードという民間投資機関は、マイクロファイナンスファンドを設置して、これまでに途上国を中心に80カ国で540以上の機関に対し約70億ドルの投融資を行い、5,800万人以上の小規模企業家に金融アクセス等を提供した（安間 2021, 24）。

現在はその多くが先進国向けで途上国向けは限定的なサステナブル・ファイナンスを、対処する脅威や社会課題を人間の安全保障の視点で広げつつ、開発協力が触媒となって、途上国へ誘導することが有効である。例えば、途上国におけるサステナブル・ファイナンス市場育成のための技術的支援や、民間資金の呼び水としての金融機関やファンドに対する出融資を行い、コロナ禍により影響を被った貧困層の女性へのマイクロファイナンスを供与し、人間の安全保障に貢献することなどが考えられる。特に開発成果が明確なインパクト投資の動員が重要である。また指標の工夫が必要だが、「人間の安全保障債」の発行も検討に値する。

### 【ビジネスと人権】

企業と国に、人権上のリスクを特定し（人権デュー・ディリジェンス）、適切な対策を講じることを求める「ビジネスと人権」の考え方は、2011年の国連人権理事会による「指導原則」の合意を契機に世界に広がった。今は、各国でサプライチェーンにおける強制労働や人身取引等に対処する規制の法制化が進んでいる。企業活動における人権尊重は、ESG要件のうち、「社会（S）」に区分される重要な要素の一つである。

企業が、人権配慮という原則を順守しながら経済活動を実践すれば、好機（opportunity）としてグローバル市場での競争力向上とともに、長大なサプライチェーン上の多くの企業、団体、人々の人権問題の解決に繋がり、人間の安全保障の尊厳の実現に貢献する。例えば、衣服を販売する企業が途上国の下請け業者に製造を委託する場合、人権について事前審査を行い、児童労働あるいは労働衛生などの問題が生じていれば是正措置を要求することにより、人権問題の改善を図ることができる。

長期化するコロナ禍の下、世界各国・地域ではサプライチェーンや産業構造の見直しが始まっている。これらの動きを開発協力で支援するには、例えば、人々の尊厳確保の視点から、人権デュー・ディリジェンスをはじめとする「ビジネスと人権」の考えを盛り込んで途上国の政策、制度設計をサポートすることなどが考えられる。

### 【ソーシャル・ビジネス】

人々や社会を脅かす貧困、病気、暴力、少子高齢化、環境といった社会的課題を、ビジネスを通じて解決しようとするソーシャル・ビジネスが、90年代以降、世界で拡大している。無担保小口融資を通じて貧困層の自立を支援するグラミン銀行創始者のムハマド・ユヌスは、ソーシャル・ビジネスの原則として、社会問題を解決するとともに経済的な持続性を実現すること、利益はさらなるソーシャル・ビジネスや自社に再投資すること、ジェンダー・環境に配慮することなどを挙げた（Yunus 2009; Yunus Centre 2022<sup>12</sup>）。

具体的な事例を挙げれば、ロンドン発の企業ビッグイシューは、路上生活者が路上で雑誌を販売し、その売り上げを企業と折半するというユニークなホームレス支援の仕組みを開発し、35カ国に広げた<sup>13</sup>。路上生活者が雑誌を売り収入を得ると同時に、人や社会と接点を持ち直すという（谷本 2013）、尊厳に繋がる試みである。インドではタクシー会社TAXSHEが、暴力のリスクに晒される女性と子どもに対して、女性ドライバーによる安全なタクシー

12 <https://www.muhammadyunus.org/post/363/seven-principles-of-social-business> 2022年1月24日アクセス。

13 <https://www.bigissue.com/about-the-big-issue-group/> 2022年1月24日アクセス。



サービスを提供している<sup>14</sup>。

一方、社会的課題を解決したいとの極めて強い意志はあるものの、資金、経営能力、経験やノウハウの不足等により起業に踏み込めない人や、あるいは社会性と事業性を両立できず事業から撤退する企業も多い。開発協力は社会起業家のビジネスリスクを軽減する触媒として、例えば、社会課題や市場についての調査実施やビジネスモデル策定面で支援することや、カイゼンなどを通じた生産性向上、あるいはインパクト投資の誘致や低利・長期の融資支援を行うことにより、ソーシャル・ビジネスを促進できる。

#### 人間の安全保障の実践：アフリカにおける社会起業家への支援 Project「NINJA」

2020年より、JICAのProject NINJA (Next Innovation with Japan)は、途上国におけるビジネス・イノベーション創出に向けた起業家支援を行っている。起業啓発活動、起業家が抱える課題の特定・政策提言、企業経営の能力強化などを実施。その一環で行ったアフリカ19か国でのビジネスコンテストを通じて、ドローンや衛星を活用した小規模農家の営農支援や、ポータブル超音波装置を用いた地方居住の妊産

婦の診察促進などを行う社会起業家を見出し、ビジネスとしての実証事業を支援している。

(JICA 緒方研究所 牧野耕司)



### 5.3 デジタル・トランスフォーメーション (DX)

新型コロナウイルスの世界的な流行を契機に、経済社会のデジタル化が飛躍的に進んでいる。世界のスマートフォン普及率は全人口の67%に達し (GSMA 2021)、世界のDX市場は毎年16%の成長を示している (UnivDatos Market Insights 2021)。DXにより、デジタル・データを課題解決に活かし、一人ひとりが安全を確保し多様な機会を得て幸せを実現できる社会の構築ができれば、人間の安全保障に大きく貢献する (JICA 2021a)。ITの発達により、マクロレベルのデータのみならず、特定のグループや個人の情報も入手し易くなり、脆弱な立場にある人々の把握と対応もより進む可能性がある (例えばスマートフォンや衛星を活用した紛争影響地域でのデータ収集など)。

新型コロナウイルスに関し、ITを駆使したデータ収集・分析・発信は世界中で迅速化・高度化し、これまで追跡が難しかった変異株の拡がりもリアルタイムに把握できるようになり、対策にも大きく寄与した [國井 2022]。ドローンやAIを活用した災害への取組みや、スマートフォンやSNSを通じたコロナ禍における外出情報と消費動向の把握、あるいは高齢化社会に応じた「エイジテック」など、人間の安全保障に繋がる事例には枚挙にいとまがない (The Economist October 23, 2021)。一足飛びの発展を指すリープフロッグの事例として有名であるが、モバイル決済で急成長し今では農業や教育、保健などの社会課題にも取り組むケニアのM-PESAなど、途上国で先進的な事例も多い。

DXの影にも目を向ける必要がある。世界の人々の約半分はインターネットにアクセスできず、デジタル技術の恩恵を受けられる者と受けられない者の格差、いわゆる「デジタル・ディバイド」が国内でも、国際的にも拡大している。都市部と地方、男性と女性、若者と高齢者による差も指摘されている (World Bank 2016)。情報アクセスの可否や個人情報保護、AIによるバイアス (差別的分析等) などは人間の尊厳の問題である。サイバー攻撃や自立型兵器システム、フェイクニュースなどは現代の新たな脅威であり、人間の安全保障上の問題として適切に対応

14 <https://www.upayasv.org/blog/taxshe-spotlight> 2022年1月31日アクセス。

する必要がある。

#### 5.4 グローバルガバナンス・トランスフォーメーション

多国間協調を基調としたグローバルガバナンスは地政学的対立や一国中心主義の拡大により弱体化し、さらにコロナ禍によって大きな挑戦を受けている（JICA 2020）。一方、環境や気候変動、フェアトレード、人権問題、サステナブル・ファイナンス、汚職・腐敗といった領域では、NGOや企業などの非国家主体が規範やルール作り、運用面で主導的な役割を果たし、国際機関や各国政府がそれらを活用、追認するボトムアップ型のガバナンス（いわゆる「オーケストレーション」）が近年著しく台頭している（Abbott et al. 2015）。

例えば、持続可能な森林の認証を行うFSC（森林管理協議会）や持続可能な漁業の認証を行うMSC（海洋管理協議会）、ESG情報等の非財務情報の開示基準統一化を進める国際非営利団体（ISSB<sup>15</sup>など）の活動は有名で、かつ成果を上げている。気候変動の領域でも、科学者、NGO、企業、自治体がルール形成に大きな影響を及ぼしている。

長期的に見れば、政府・国家の行動を決めるのはその社会の成員の意識であり、変革を起こすには実は基層レベルのコミュニティにアプローチする方法こそが確実で有効性が高い〔武藤他 2022〕。ポスト・コロナの世界の着実な「よりよい復興」（Build Back Better: BBB）のためには、感染症を含む様々な脅威に備え、市民社会によるボトムアップで国境や分野を越えたネットワークの強化が必要だ。それにより国際政治の動向に大きな影響を受けないレジリエントなグローバルガバナンスができあがり、人間の安全保障の実現に繋がっていく。IT技術、特にSNSによるオンラインプラットフォームの活用により、その実現可能性は大きい。人間の安全保障の概念が、どこまで市民社会に共有されているかが鍵であり、開発協力が概念と市民社会との触媒になりうる。

## 6. おわりに

本稿では、人間の安全保障が誕生して約30年を経て、世界には新旧様々な深刻な脅威が顕在化していることを述べた。特にコロナ禍と気候変動は、人類最大級の脅威であると同時に人々の危機意識を最大化し、世界の多くの国で社会契約の見直しに帰結している。連鎖する様々な脅威や脆弱性を横断的に分析し対応するには、人間の安全保障の視点とアプローチが有効であり、また尊厳の実現を重視する視点が欠かせない。一方、世界では、①CSV、②デジタル、③グローバルガバナンスの3つのトランスフォーメーションが生じている状況を概観し、人間の安全保障の実現のためには、開発協力が触媒となってこれらのうねりを最大限活用すべきだと主張した。

実はこれらのことは全て繋がっている。例えば、人間の安全保障による横断的な分析と提言は、「安全、繁栄、自由」のトリレンマに対する社会契約の見直しのためのエビデンスになる。3つのトランスフォーメーションは、社会課題の解決と世論への影響を通じて社会契約の見直しに影響を与え、ともに変動する社会契約から影響を受ける。

開発協力は、人間の安全保障実現のための一つの「触媒」である。開発協力の触媒機能を発揮して、民間資金や科学技術を動員したり、NGOや企業、国際機関など様々なパートナーとのネットワークを強化する。あるいは複数分野を繋ぐことにより、大きな開発インパクトを得て人間の安全保障に貢献していく。普段の地道な人間の安全保障に繋がる個々の開発事業を現場で着実にやっていくことも重要である。

これらのことを具体化するために、今後取り組むべき課題を幾つか最後に列記する（ただし一部に過ぎない）。これらの課題は人間の安全保障の実践の課題であり、研究の対象にもなりうるものと考えている。JICA 緒方研究所としても真摯に関わっていきたい。

15 ISSB=International Sustainability Standards Board（国際サステナビリティ基準審議会）



- ① グローバル、地域、国における、人間の安全保障に基づく脅威への分野横断的で包括的な取組みの実践と事例の共有
- ② 人間の安全保障に関する指標の標準化とローカルでの実践
- ③ 「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」に比べて見えにくい重要な、人々の尊厳の実現についての議論の深化と対応の強化
- ④ 人間の安全保障の視点からの共通価値創造（CSV）トランスフォーメーションの促進
- ⑤ 人間の安全保障の視点からのデジタル・トランスフォーメーションの促進
- ⑥ 人間の安全保障の視点からのグローバルガバナンス・トランスフォーメーションの促進
- ⑦ 暴力的過激主義への対応を含む平和構築に対する取り組み強化
- ⑧ 人間の安全保障における国家と市民社会、民間企業のシナジーの追求
- ⑨ 人間の安全保障の地方レベルへの浸透

ある時、高名な有識者が緒方貞子氏に対し、「恐怖や欠乏からの自由、尊厳の全うなどは昔から言ってますよね。」と質問をした。それに対し緒方氏が、「そう、確かに昔から言っているが、何もしてこなかった。人間の安全保障は実践です。人々は待ってくれず、その間に死んでしまう。今、アクションこそ重要。」と答えたことを筆者はよく記憶している。今日の未曾有の脅威に対して、人間の安全保障の実践とアクションが今こそ、強く求められる。

## 参考文献

- 安間匡明、2021、『「インパクト投資」-その意義と推進-』、一般財団法人社会変革推進財団（SIIF）。
- 内尾太一、2018、『復興と尊厳：震災後を生きる南三陸町の軌跡』、東京大学出版会。
- 緒方貞子、2011、「人々を取り巻く脅威と人間の安全保障の発展」、『国際問題』、7/8月合併号、日本国際問題研究所。
- 長有紀枝、2012、『入門 人間の安全保障』、中公新書。
- カニューケ、フェルナンド・スチュアート・ハート、2016、『BoP ビジネス 3.0』、英治出版。
- 金融庁、2021、『サステナブルファイナンス有識者会議報告書 持続可能な社会を支える金融システムの構築』。
- 経済産業省、2021、『ビジネスと人権～責任あるバリューチェーンに向けて～』。
- 国際協力機構（JICA）、2019a、『国際協力機構史 1999～2018』、JICA。
- 、2019b、『新時代の「人間の安全保障」－ JICA の取り組み』。
- [https://www.jica.go.jp/publication/pamph/issues/ku57pq00002lpgweatt/revisiting\\_human\\_security\\_jpn.pdf](https://www.jica.go.jp/publication/pamph/issues/ku57pq00002lpgweatt/revisiting_human_security_jpn.pdf)
- 、2020a、『JICA 「ポスト・コロナの世界における国際協力」研究会』、JICA 緒方研究所。
- 、2020b、『Mundi』、2020年11月号、JICA。
- 、2021a、『グローバルアジェンダ 事業戦略：デジタル化の促進』、JICA。
- 、2021b、『グローバルアジェンダ 事業戦略：平和構築』、JICA。
- 、2021c、『グローバルアジェンダ 事業戦略：気候変動』、JICA。
- 峯陽一、2005、「補論 人間の安全保障とダウンサイド・リスク」、『貧困削減と人間の安全保障』、34-36、国際協力機構（JICA）国際協力総合研修所。
- 国連開発計画（UNDP）、1994、『人間開発報告書』、国際協力出版会。
- ステイグリッツ、ジョセフ E、2020、『JICA 「ポスト・コロナの世界における国際協力」研究会』、JICA 緒方研究所。

(※同研究会における発表)

- 人間の安全保障委員会、2003、『安全保障の今日的課題：人間の安全保障委員会報告書』、朝日新聞社（Commission on Human Security. 2003. Human security now. United Nations Publications）。
- 白石隆、2020、『JICA「ポスト・コロナの世界における国際協力」研究会』、JICA 緒方研究所。（※同研究会における発表）
- 高須幸雄編、2019、『全国データ SDGs と日本 誰も取り残されないための人間の安全保障指標』、明石書店。
- 谷本寛治他、2013、「第1章 ソーシャル・イノベーションの可能性」、『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』、NTT 出版。
- 西谷真規子・山田高敬編、2021、『新時代のグローバル・ガバナンス論』、ミネルヴァ書房。
- 野林健・納家政嗣編、2015、『聞き書 緒方貞子回想録』、岩波書店。
- ローゼン, マイケル、2021、『尊厳—その歴史と意味』、内尾太一・峯陽一訳、岩波書店。
- Abbott, Kenneth W., et al. eds. 2015. *Orchestration: Global Governance through Intermediaries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Center for Systems Science and Engineering (CSSE) and Johns Hopkins University (2022). “COVID-19 Dashboard as of 31 March, 2022.” Accessed on 31 March, 2022. <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>
- Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations International Children’s Emergency Fund (UNICEF), United Nations World Food Programme (WFP) and World Health Organization (WHO). 2020. “The state of food security and nutrition in the world 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets.” <https://doi.org/10.4060/ca9692en>
- Global Impact Investing Network (GIIN). 2020. *Annual Impact Investor Survey 2020*.
- Global Sustainable Investment Alliance (GSIA). 2021. *Global Sustainable Investment Review 2020*.
- GSMA. 2021. “The Mobile Economy 2021.” <https://data.gsmaintelligence.com/api-web/v2/research-file-download?id=60621126&file=250621-Mobile-Economy-2021.pdf>
- Hameiri, Shahar and Lee Jones. 2015. “Global Governance as State Transformation.” *Political Studies*. 64(4): 793-810.
- Helliwell, John F., Richard Layard, Jeffrey Sachs and Jan-Emmanuel De Neve. eds. 2020. *World Happiness Report 2020*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Hepburn, Cameron, Brian O’Callaghan, Nicholas Stern, Joseph Stiglitz and Dimitri Zenghelis. 2020. “Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?” *Oxford Review of Economic Policy*. 36(1): 359-81.
- Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. eds. 2019. *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*. Cham: Springer International Publishing.
- Hulme, David and Andrew Shepherd. 2003. “Conceptualizing Chronic Poverty.” *World Development*. 31(3).
- Human Rights Council. 2011. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. A/HRC/17/31
- International Labour Organization (ILO). 2022. “World Employment and Social Outlook – Trends 2022.”

- [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_834081.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_834081.pdf)
- International Monetary Fund (IMF). 2021. “World Economic Outlook October 2021.”  
<file:///C:/Users/33160/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/9ca83c0d-f277-4d01-9dee-4b3755119cf2/text.pdf>
- JICA. 2019. “Revisiting Human Security in Today’s Global Context- JICA’s Activities.”  
[https://www.jica.go.jp/publication/pamph/issues/ku57pq00002lpgwe-att/revisiting\\_human\\_security\\_eng.pdf](https://www.jica.go.jp/publication/pamph/issues/ku57pq00002lpgwe-att/revisiting_human_security_eng.pdf)
- Jolly, Richard. 2014. “Security and Development: Context Specific Approaches to Human Insecurity.” In *Routledge Handbook of Human Security*, edited by Martin, Mary and Taylor Owen. Abingdon: Routledge.
- Kaldor, Mary. 2013. “Human security: political authority in a global era.” In *Routledge Handbook of Human Security*, edited by Martin, Mary and Taylor Owen. Abingdon: Routledge.
- Kamidohzono, Sachiko, Oscar A. Gómez and Mine Yoichi. 2015. “Embracing Human Security: New Directions of Japan’s ODA for the 21st Century.” *JICA-RI Working Paper*. No.94. Tokyo: JICA Research Institute.
- King, Gary and Christopher J. L. Murray. 2001-2002. “Rethinking Human Security.” *Political Science Quarterly*. 116(4): 585-610.
- Lakner, Christoph, Nishant Yonzan, Daniel Gerszon Mahler, R. Andres Castaneda Aguilar and Haoyu Wu. 2022. “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021.” <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021>
- McKinsey & Company. 2020. “The ESG premium: New perspectives on value and performance.”  
<https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/the-esg-premium-new-perspectives-on-value-and-performance>
- Meier, Gerald and Joseph E. Stiglitz. 2001. *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. The World Bank and Oxford University Press.
- Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto. eds. 2019. *Human Security Norms in East Asia*. Cham: Springer International Publishing.
- Murotani, Ryutaro. 2014. “Realizing Human Security in the Post-2015 Era: Principles to Promote Inclusive Development and Resilience.” In *Perspectives on the Post-2015 Development Agenda*, edited by Hiroshi Kato. Tokyo: JICA Research Institute.
- Muto, Ako and Yoichi Mine. 2019. “The Way Forward: The Power of Diversity.” In *Human Security Norms in East Asia*, edited by Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto. Cham: Palgrave Macmillan.
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah and Patti Petesh. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York: Oxford University Press.
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2021. “Figures at a Glance.” Accessed on December 10, 2021. <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2018. “OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct.” <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>
- Owen, Taylor. 2013. “Human security thresholds.” In *Routledge Handbook of Human Security*, edited by Martin, Mary and Taylor Owen. Abingdon: Routledge.
- Oxfam International. 2021. “The Ignored Pandemic: The Dual Crises of Gender-Based Violence and COVID-19.”

- Oxfam Briefing Paper*. November 2021.
- Porter, Michael E. and Mark R. Kramer. 2011. "Creating Shared Value." *Harvard Business Review*. 89(nos.1-2): 62-67.
- Ruggie, John Gerard. 2013. *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*. New York: W W Norton & Co Inc.
- Sachs, Jeffrey D., Christian Kroll, Guillame Lafortune, Grayson Fuller and Finn Woelm. 2021. *The Sustainable Development Report*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen, Sakia. 2003. "Globalization or Denationalization?" *Review of International Political Economy*. 10(1): 1-22.
- Sen, Amartya. 2013. "Birth of discourse." In *Routledge Handbook of Human Security*, edited by Martin, Mary and Taylor Owen. Abingdon: Routledge.
- Stewart, Frances. 2021. "Human insecurity as a threat to human development." Presentation, UNDP Virtual Symposium: A New Generation of Human Security: June 10, 2021.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou and Anurada M. Chenoy. 2007. *Human Security: Concepts and implications*. Oxon: Routledge.
- Tanaka, Akihiko. 2019. "Toward a Theory of Human Security." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. Cham: Palgrave Macmillan.
- TAXSHE. 2021. "CREATING SAFE SPACES FOR WOMEN AND CHILDREN BY EMPOWERING WOMEN TO DRIVE IN INDIA." Accessed on January 31, 2022. <https://www.upayasv.org/blog/taxshe-spotlight>
- The Big Issue. "About us." Accessed on January 24, 2022. <https://www.bigissue.com/about-the-big-issue-group/>
- The Centey for Rescarch on the Epidemiology of Disaster (CRED). 2021. "Emergency Events Database (EM-DAT)." <https://www.emdat.be>
- The Economist. 2021. "Instant economics A real-time revolution will up-end the practice of macroeconomics." Accessed of Octorber 23, 2021. <https://www.economist.com/leaders/2021/10/23/a-real-time-revolution-will-up-end-the-practice-of-macroeconomics>
- UNEP Finance Initiative and the UN Global Compact. 2006. *PRINCIPLES FOR RESPONSIBLE INVESTMENT*.
- United Nations (UN). 2021. *The Sustainable Development Goals Report*.
- United Nations Development Programme (UNDP). 1994. *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2022. "New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity." [https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022\\_overview\\_en.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022_overview_en.pdf)
- United Nations Human Rights Council (UNHRC). 2008. *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. A/HRC/8/5
- United Nations Human Security Unit. 2021a. *Leave No One Behind: Harnessing lessons learned from implementing the human security approach*. United Nations.
- . 2021b. *Realizing the triple nexus: Experiences from implementing the human security approach*. United Nations.
- UnivDatos Market Insights. 2021. "Global Digital Transformation Market: Current Analysis and Forecast (2020-2026)." <https://univdatos.com/report/global-digital-transformation-market/>
- Uppsala University. 2021. "UCDP Data." Accessed on December 10, 2021. <https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/>

- World Bank. 2016. "World Development Report 2016 Digital Dividends."  
<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>
- World Economic Forum (WEF). 2022. "The Global Risks Report 2022." <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022>
- World Health Organization (WHO). 2022. "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard as of 7 February, 2022."  
Accessed on February 7, 2022. <https://covid19.who.int/>
- Worldmeters. 2021. "COVID-19 Coronavirus Pandemic." Accessed on December 27, 2021.  
<https://www.worldometers.info/coronavirus/>
- Yunus Centre. 2022. "Seven Principles of Social Business." Accessed on January 24, 2022.  
<https://www.muhammadyunus.org/post/363/seven-principles-of-social-business>
- Yunus, Muhammad. 2009. *Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism*. New York: Public Affairs.

# 人間の安全保障研究の歩み

## — JICA 緒方貞子平和開発研究所の取り組みを中心に —

JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 武藤亜子

同 非常勤研究助手 杉谷幸太

同 リサーチ・オフィサー 竹内海人

同 リサーチ・オフィサー 大山伸明

### はじめに<sup>1</sup>

1994年に国連開発計画（UNDP）の報告書が「人間の安全保障」概念を初めて提起してから、今年で既に28年、四半世紀を超える時が経過した。この間、人間の安全保障という概念の意味するもの、またその実現の方策について、国際社会や学術界では積極的な議論が行われてきた。本稿では、JICA 緒方貞子平和開発研究所（以下、「JICA 緒方研究所」）が人間の安全保障に関連していかなる研究を実施してきたのか、そこからどのような気づきがあったのかを振り返り、その議論をもとに、人間の安全保障に関する研究の未来を展望してみたい。

JICA 緒方研究所は、日本政府の二国間開発協力機関である国際協力機構（JICA）の一部門であり、開発途上国が現場で直面している課題を研究し、それを国際社会に向けて発信する役割を担ってきた。JICAは2003年以来、人間の安全保障を開発協力の基本理念として取り入れており（本レポートの牧野耕司「今日の人間の安全保障と開発協力」参照。以下、[牧野 2022]）、JICA 緒方研究所もまた、人間の安全保障を重点的課題の一つとして継続的に研究に取り組んできた。本レポートの創刊を機に、本稿において人間の安全保障の今日的な意義を示し、多くの読者に人間の安全保障とその研究への関心を喚起することを期するものである。

以下、まず第一節で「人間の安全保障」概念の提起と受容をめぐる歴史的な経緯を概観したうえで、第二節でJICA 緒方研究所が行ってきた研究活動を、人間の安全保障の観点から幾つかのテーマに分けて振り返る。とりわけ、国際的には概念それ自体の研究に比べて蓄積の薄い、人間の安全保障の実践の研究についてJICA 緒方研究所が力を入れてきた内容も詳細に論じている。第三節では、人間の安全保障の研究が今後目指すべき方向性を、「政府間を中心とした協力」「地方レベルへの浸透」「尊厳」の三つの観点に絞って考察する。

---

1 本稿の執筆にあたっては、JICA 緒方研究所非常勤研究助手の戸谷千尋氏に引用や原稿の確認などで貢献いただいた。ここに記して謝意を表す。



## 1. 「人間の安全保障」概念の今日に至る歴史的展開

「人間の安全保障」を国際社会が取り組むべき政策課題として最初に提起したのは、UNDPの1994年版『人間開発報告書』（UNDP 1994）である。同報告書では、経済学者アマルティア・センの提起したケイバビリティ理論<sup>2</sup>に基づく「人間開発」（自由な選択の機会の増大）を踏まえ、そのような開発が将来にわたって安心して行える環境を保障することとして人間の安全保障を定義した。また同報告書は、人間の安全保障の重要な課題として、武力紛争や人道的危機などの「恐怖からの自由」と、貧困や飢餓など「欠乏からの自由」の二つを挙げ、この両者が相互に深く関連しあっていること、人間中心の視点や予防の重要性についても言及している。なお、伝統的に安全保障の問題を扱ってきた国連安全保障理事会や国連総会（UNGA）ではなく、開発を主管するUNDPがこの概念を提唱した背景としては、従来は開発の範疇にあった教育・食糧・環境などの諸課題を安全保障の課題としても位置づけることで、冷戦の終結に伴う軍事支出の減少を開発分野に振り向けることができるとする「平和の配当」論への期待があったと言われている（UNDP 1994）。

次いで2000年代に入ると、「人間の安全保障」概念は大別して二つの角度から注目を集めた。第一に、カナダが2000年の国連ミレニアム・サミットにおいて「介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）」を設置し、翌2001年、「保護する責任（Responsibility to Protect: R2P）」概念を提起したことである。「保護する責任」とは、主権国家が自国民の安全を保障しえない、あるいはする意思がない場合に、国際社会が当該国の主権を超えて直接にその国民を保護する責任を負うとする考え方であり、1994年のUNDP『人間開発報告書』の発刊直後から、ルワンダ（1994年）、ボスニア（1995年）などで大規模な虐殺が相次いだことを踏まえた新たな問題提起であった（ICISS 2001）。このときICISSが、保護する責任の根拠として人間の安全保障、とりわけ「恐怖からの自由」を挙げたことから、両概念の関連が注目されたのである。

このように、主として人道的危機への対処という点から「人間の安全保障」の可能性に着目したカナダに対し、同時期の日本は、1997年のアジア通貨危機以来、この概念の持つより広範な可能性に着目してきた。とりわけ注目すべきは、1998年、小渕恵三首相（当時）が人間の安全保障を外交の主軸として打ち出した演説の中で、「人々の生存、生活、尊厳 […] に対する取り組みを強化」と述べて、UNDPの1994年版『人間開発報告書』が重視した「恐怖からの自由」「欠乏からの自由」に加え、高次の要素として「尊厳」の重要性を改めて提起したことである（外務省 1998）。これを受けて2001年、日本は国連において緒方貞子とアマルティア・センを共同議長とする「人間の安全保障に関する委員会」の設置を主導し、同委員会は2003年に *Human Security Now*（邦題『安全



### 安全保障の今日的課題



© 朝日新聞社

2 ケイバビリティとは、人々の福祉を国内総生産（GDP）や平均寿命のような、既に眼前に実現している結果ではなく、人々が実際に取り得る選択肢の自由度として定義したものだ。ここから、行動の選択肢の幅を広げていくこととして「人間開発」が定義された（Sen 1985）。

保障の今日的課題』。以下、「緒方・セン報告書」と題した報告書を刊行した（Commission on Human Security 2003）。この緒方・セン報告書は、「恐怖からの自由」「欠乏からの自由」および「尊厳」について、より具体的に「剥奪」や「暴力的紛争」といった脅威を明示しつつ、人間の安全保障を実現する方策として、上からの「保護」（protection）と下からの「エンパワメント」（empowerment）という双方向的アプローチを初めて明確に提起した。なお、こうした経緯から、歴史的にはカナダのような人道的介入に主眼を置いた議論を人間の安全保障の「狭い定義」、日本の推進してきた人間の安全保障を「広い定義」「広義の人間の安全保障」などと称することもあった（Tadjbakhsh and Chenoy 2007）。だが、カナダは2006年の保守党政権発足以降「人間の安全保障」の旗を降ろしており、2012年の国連総会では、後述するように武力行使を含まない日本型の定義に基づく決議が採択されるに至っている。

そこで次に、カナダの「保護する責任」と区別された日本の「人間の安全保障」が、その後いかなる経緯を辿ったかを概観する。まず保護する責任については、国連設立50周年を記念した2005年の国連世界サミット成果文書に盛り込まれたが、その過程で一部の国からは、この概念が内政不干渉原則に反する安易な軍事介入を招くとの懸念が表明された。また、それまでの人道的介入の現実的な困難さも踏まえ、実際に責任を負う主体については、「国際社会は[…] 集団的行動をとる用意がある」との曖昧な表現にとどまった（UNGA 2005, 30）。

他方、「人間の安全保障」も上記の国連成果文書に盛り込まれた。その後、日本はこの概念と保護する責任との違いを明確化する方向性を取った。この方向性は、人間の安全保障の実現において軍事的手段を明確に否定した2010年の潘基文国連事務総長報告に反映され（UNGA 2010）、2012年に日本は、この事務総長報告に基づく総会決議を、賛同する国々と共同提案し、全会一致で採択された。ここに、人間の安全保障は保護する責任と明確に区別され、「武力または強制的手段を伴わない」とする、今日に至る人間の安全保障の共通理解が最終的に確立されたといえる（UNGA 2012）。

この総会決議は、加盟国が「自国民の生存、生活、尊厳に対する広範かつ横断的な課題を特定し、対処する」（UNGA 2012, 1）ことを規定した。そして、すべての人、特に脆弱な状況に置かれた人々の「自由と尊厳の中で生きる権利」と、その「潜在能力を十分に開発する平等な機会を得て、恐怖からの自由と欠乏からの自由を得る権利」を主張した（前掲書, 1）。すべての人は恐怖と欠乏から逃れ、尊厳をもって生きる権利があり、政府はそのような人々の生存、生活、尊厳を守る一義的な責任があるという考え方が提起され、採用されたのである。この考え方に基づけば、人間の安全保障を実践する方策は「すべての人々とすべてのコミュニティの保護とエンパワメントを強化する、人々を中心とした、包括的で、状況に応じた、予防志向の対応」となる（前掲書, 2）。

このように、「人間の安全保障」は、国家主権に対する介入という先鋭的な問題を取り上げた「保護する責任」概念から自らを区別しつつ、気候変動から感染症、金融危機までの多様な脅威をその対象として取り入れることで、国際社会において、かなりの程度まで受け入れられることになった。しかしながら、この概念については、2012年の決議に至るまで、概念の曖昧さや実効性を疑問視する声や（Paris 2001）、人間の生存を最も直接に脅かす身体的脅威（tangible threat）こそ重視すべきだとの批判が一貫して存在してきた（King and Murray 2002; Owen 2004）。また人間の安全保障を実現する主体についても、国家の責任を重視する見解と、人間という概念を掲げながら国家の役割を強調することに批判的な見解が併存してきた<sup>3</sup>。

こうした批判や議論を受けつつも、人間の安全保障は2012年の総会決議において国際的な合意となり、守るべき対象を国家（領域と主権）から人間（個人とコミュニティ）へとシフトさせるべきとの認識を確立することに成

3 Bellamy と McDonald (2002) は、人間の安全保障においても、国家が一義的な主体である点を強調する。逆に Acharya (2001) は、「国家と個人の価値が衝突する場合」「人間こそが重要なのだ」として、この概念が「ポスト国家主義」的概念であることを強調している。

功した。その後、人間の安全保障をめぐる議論や制度化、規範化は必ずしも活発であったとはいえないものの、人間の安全保障の概念がその包括性ゆえに国際社会に共有され、一人ひとりが直面する脅威が多様化するなかで、常に新たな角度から取り上げられてきたことも事実である (Mine et al. 2019; Newman 2021)。今年 (2022 年) に発行された UNDP の新たなレポート『人新世の時代における人間の安全保障の新たな脅威』(以下、『人間の安全保障特別報告書 (2022)』) は、コロナ禍などの最新の課題を踏まえ、この概念を改めて提起したものとして注目されよう (UNDP 2022)。また、人間の安全保障には、従来それほど論及されてこなかったが、「尊厳」という重要な問題提起が含まれている。この「尊厳」概念は、個人やコミュニティのアイデンティティを尊重するという今日的な要請とも軌を一にしている (フクヤマ 2019; バナジーとデュフロ 2020)。このように人間の安全保障は、脅威の多様化、アイデンティティの尊重という世界的潮流のなかで、常に新たな問題を提起しながら、同時にそれらの課題に取り組む人々に対しても、常に自己反省を求めるような概念であり続けているといえるだろう。

本レポートの創刊は、このような「人間の安全保障」のもつ今日的な可能性について、議論を再活性化させる第一歩を企図している。かかる考察を進める一つの手がかりとして、次節では、JICA 緒方研究所がこの概念のもとで、いかなる研究を実施してきたのかを整理する。

## 2. JICA 緒方研究所による人間の安全保障研究の変遷

本節では、前節での問題提起を受け、人間の安全保障について JICA 緒方研究所がいかなる研究を実施してきたのかを、二つのセクションに分けて振り返る。2.1 で取り上げるのは、人間の安全保障を構成する要素として前節の冒頭に言及した、「恐怖」と「欠乏」を主題とする研究である。ここでは、開発協力が人間の安全保障にいかに関与できるのか、そこにはいかなる課題があるのかについて、旧 JICA 国際協力総合研修所<sup>4</sup> (以下、「国総研」) の時代を含む探求の成果が示される。2.2 では、2010 年代半ば以降、とりわけ近年の JICA 緒方研究所の人間の安全保障研究がいかに研究の範囲を拡大していったかを論じる。例えば JICA 緒方研究所は、人間の安全保障の概念の深化にも取り組んだ。さらに、人間の安全保障の実践がいかなるものであるかの解明にも注力してきた。本節ではその軌跡を振り返りつつ、現在の JICA 緒方研究所の人間の安全保障研究の立ち位置を確認する。

### 2.1. 恐怖と欠乏に力点を置いた人間の安全保障研究

#### 2.1.1 欠乏からの自由

2005 年の調査研究報告書『貧困削減と人間の安全保障』(以下、『貧困と人間の安全保障報告書 (2005 年)』) は、国総研の時代にさかのぼり、研究者と実務家が研究会を重ね、議論を積み上げた人間の安全保障研究の成果である。

この報告書によると、人間の安全保障は、貧困削減のための開発協力を推進するうえで、重要な視点を提供している。すなわち、開発協力は経済と社会の公正な発展を通じて、貧困層への裨益を図る。これに対し、人間の安全保障は脅威の発生を想定し、ダウンサイド・リスクを考慮に入れることを促す (JICA 2005, 31-38)。例えば、日常的な暴力や差別、慢性疾患、不衛生な生活環境などは「日常的な脅威」となる一方、自然災害や感染症、紛争の勃発などは「非日常的な」脅威と言える (前掲書, 15-17)。非日常的な脅威が発生すると、貧困状態に陥る人々や、もともとの貧困状態が悪化して、極度の貧困状態に陥る人々が生まれやすくなる。『貧困と人間の安全保障報告書 (2005 年)』は、第一節で言及した 1994 年の『人間開発報告書』と同様、貧困状態を欠乏の主要な形態と捉える。

---

4 JICA 緒方研究所の前身の JICA 研究所は、2008 年に旧 JICA 国際協力総合研修所と、旧国際協力銀行 (JBIC) の開発金融研究所の研究機能を統合して成立した。



さらに紛争が長期化したり、感染症が蔓延したりすると、貧しい人々はさらなる窮乏を強いられる。

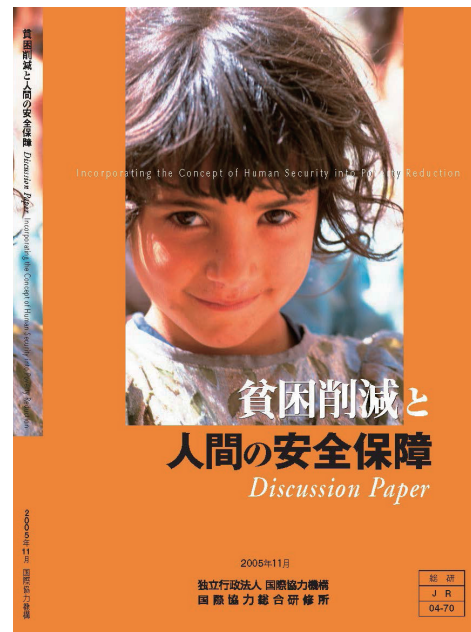
このように、貧困削減のための開発協力に人間の安全保障の観点を導入すると、重要なのは、脅威の発生やその被害を予防し、軽減する対策となる。JICA は人間の安全保障を公式に導入する以前から、防災や教育機会の拡大などに協力してきた。これらの協力により、人々は脅威の発生に備えることができ、脅威に晒されてもそこから回復し、前に進む力を得やすくなる。『貧困と人間の安全保障報告書（2005年）』はこれを、人々の能力が強化されて、貧困状態という欠乏から自由になるプロセスと捉えた（前掲書、第3章および第4章）。このような開発協力を実施するには、貧困層の状況を多面的に捉える必要があるため、家計調査、各種センサスを有効活用することが提唱されている（前掲書、第2章および第4章）。

このように国総研は、2012年の国連総会決議の採択以前の時点で、包括的な人間の安全保障を推進するための方策を探求していた。『貧困と人間の安全保障報告書（2005年）』の成果は、貧困状態という欠乏から人々が逃れるには、突発的な脅威に備えたり、その被害を抑制したりする施策、つまり政府による人々の保護が重要であると主張したことにある。併せて、地方行政支援などを通じた能力強化の大切さにも言及されている。『貧困と人間の安全保障報告書（2005年）』の発刊は、JICA が人々を中心に据える方向に変化していったことの、一つの証左である。

### 2.1.2 恐怖からの自由

JICA 緒方研究所の人間の安全保障研究の成果には、欠乏のみならず、恐怖に直結する脅威である紛争を主題とするものがある。人間の安全が紛争に脅かされる時、開発協力には何ができるのだろうか。Tsunekawa and Murotani (2014) が行った四つの事例分析は、この問いに対する示唆を提供する。

この論文では、国家主権への強制的な介入はしないという人間の安全保障の考えに基づいて、紛争影響国で JICA が開発協力を通じて政府や関係者との協力関係を作りつつ、時間をかけて関係者の信頼関係の構築を促進し、平和への道筋を探る取り組みが分析された。このうち三つの事例では、紛争の影響が開発協力を進めていくうえで妨げとなることが示された。事例の一つ、ミャンマーでは、民族紛争の影響を受けた地域で、農村開発を通じた平和の促進に協力したが、政権とそれに服さない民族勢力との軍事衝突が再発して、協力を中断せざるを得ない期間があった<sup>5</sup>。二つ目の事例、アフガニスタンではコミュニティの意見を聞きながら開発に協力し、これによりコミュニティと政府の関係改善を支援したが、政府に強く反対する勢力との武装闘争は収まらず、協力の継続に困難があった。三つ目の事例、スーダンでは、敵対する北部と南部の双方に同等の利益をもたらそうとする開発協力の実践を通じて地域間の格差や敵対心の緩和を支援したが、南部の独立以降も南北間の緊張関係が解消されるには至らな



©JICA

5 この協力事業はその後再開し、2019年に協力期間を終了した。

かった。これらの事例では、紛争により人間の安全保障は脅かされ、開発協力も中断や停滞を余儀なくされた。開発協力を通じ、政府を含む様々な勢力との平和の実現に向けた協力を継続するには、時間をかけて関係者間の信頼関係の構築を促進する必要がある (Tsunekawa and Murotani 2014, 182-84; 186-89)。

他方、フィリピンのミンダナオにおける紛争事例の帰結は異なっていた。これについては、Ishikawa (2017) も参照しつつ、考察する。この事例では、日本政府と JICA が開発協力に加えて、和平プロセスに様々な形で関与した。フィリピン政府の日本政府への要請を受けて、JICA は停戦の状況を監視する国際監視団に参加した。JICA 職員が日本大使館員となって国際監視団に参加したことで、日本はミンダナオの復興ニーズを把握でき、紛争終結の前から、現地の最も脆弱な人々に焦点を合わせて社会経済開発を支援できるようになった。さらに JICA は、マレーシア科学大学と共同でセミナーを開催し、ミンダナオ和平のステークホルダー間の対話の継続を促した。一連の協力は恐怖だけではなく欠乏にも対応し、さらに現地の人々の尊厳を守り、エンパワメントを促進するものであった。このような開発協力は和平プロセスの進展と相互に作用し、和平合意の成立に貢献したのである。これらの展開を可能にした背景には、ミンダナオの開発を歓迎したフィリピン政府の姿勢や、日本はフィリピンの主権を侵害しないという、フィリピン政府の日本に対する信頼があった (Tsunekawa and Murotani 2014, 184-86; Ishikawa 2017) <sup>6</sup>。

収束しない紛争という恐怖に晒されると、武力介入を伴わない人間の安全保障の実践の限界が見えてくる。他方で、平時よりパートナー国との間に信頼関係を構築し、紛争中もその姿勢を維持することで、紛争解決、平和構築、復興、開発協力の多方面から人間の安全保障に貢献することは、常にとは言えないが可能である。開発協力による欠乏からの自由への対応が関係者間の信頼関係を築いて広範囲での協力を引き出し、恐怖からの自由に繋がることもある。紛争の推移もそれに即した人間の安全保障の実践も紛争ごとに異なるため、成功や不成功の要因を厳密に分析した、事例研究の積み重ねが必要である。

## 2.2. 人間の安全保障研究の多面的な展開

### 2.2.1 東アジア地域における脅威の認識

研究プロジェクト「東アジア人間の安全保障の実践」(2013年～2018年)<sup>7</sup>(以下、「東アジア研究プロジェクト」)は、JICA 緒方研究所の人間の安全保障研究の範囲を大幅に拡大した。同プロジェクトの大きな成果の一つは、Mine et al. (2019) (編) の *Human Security Norms in East Asia* において、東アジア<sup>8</sup> 地域全体として、人間の安全保障の概念がどのように受け止められているかが判明したことであろう。

すなわち、東アジアでは、人間の安全保障という概念が、「自然災害(地震、台風やサイクロン)、気候変動、感染症、暴力的紛争、政治的抑圧、人身取引、失業、移民の状況、長引く貧困」などの、広範囲な脅威を対象とするものとして理解されていた (Muto and Mine 2019, 299)。「人間の安全保障」の言葉そのものが浸透していない場合であっても、個別の要素(恐怖と欠乏からの自由、尊厳をもって生きる自由、保護とエンパワメント)は、よく理解されていた(前掲書, 295-96)。つまり、前節で言及した「保護する責任」と人間の安全保障は混同されておらず、2012年の国連総会決議で定義された、包括的な人間の安全保障の理解が一定程度、定着していた(前掲書, 306)。

具体的な理解をもう少し詳しく確認しよう。Gómez は、東アジア各国では、広範な脅威に対し、政府が「国民へ

---

6 他方で、日本の支援はミンダナオの全域には及ばなかった。Ishikawa and Quilala は、こうした限界にも言及する (Ishikawa and Quilala 2019, 219-21)

7 東アジア研究プロジェクトは、「ASEAN 統合における『人間の安全保障』の主流化」研究プロジェクトに続くものである。

8 調査対象国はカンボジア、インドネシア、マレーシア、ミャンマー、タイ、フィリピン、シンガポール、ベトナム、中国、韓国、日本であった。

の安全保障の提供に役割を果たしている」と認識されていることを指摘する (Gómez 2019, 278)。例えば、中国とカンボジアでは、政府に親のような善い行いが期待されていた (Ren 2019, 56; Sovachana and Beban 2019, 37)。また、福祉の提供も、人間の安全保障を推進する政府の機能と捉えられていた (Gómez 2019)。つまり、東アジアの多くの国では、政府は人間の安全保障の要素の中でも、保護を担うべき主体と認識されていることが明らかになったのである (Gómez 2019; Muto and Mine 2019)。また、人間の安全保障が国家の安全の基本にあるという理解は、東アジアに浸透しつつあった。この理解は、人々を中心に据え、人々の生存、生活、尊厳を確保するという、2012年の国連総会決議で提唱された政府の一義的な役割 (UNGA 2012) に一致する。

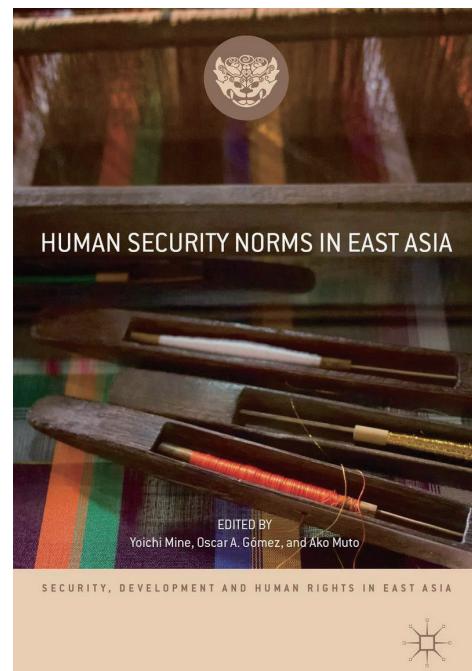
世界の災害 (気候変動、地震などの自然災害、感染爆発、バイオハザード) の半数近くは、アジアで発生してきた (IFRC 2020, 356)。一人ひとりの対応力をはるかに超える災害に際しては、国家による保護は不可欠である。こうした背景によって、国家主権を尊重し、政府の役割を重視する包括的な人間の安全保障の概念は、一般的に国家の大きな役割が認知されている東アジア地域では、受け入れやすかったと考えられる。他方で、東アジア地域においても、政情不安や政府による抑圧が、脅威として挙げられていたことを忘れてはならない (Gómez 2019, 288)。人間の安全保障は脅威を幅広く認識するため、様々な脅威が時と場所を変えて出現したり再燃したりする可能性を意識し、その予防に努めなければならない。

### 2.2.2 理論の探求

東アジア地域で確認された広範な脅威の認識と共鳴するのは、Tanaka (2019) の論文 “Toward a Theory of Human Security” である。

Tanaka (2019) は、広範な脅威の理解に基づき、人間の安全保障に対する脅威を、その発生源と対応する学問領域に即して三つに分類した。具体的には、自然災害や干ばつなどの物理システムに起因する脅威 (物理学や工学の研究領域)、感染症や飢餓などの生命システムに起因する脅威 (生物学や生態学の研究領域)、そして武力紛争や構造的な貧困などの社会システムに起因する脅威 (社会科学や人文科学の研究領域) である (Tanaka 2019, 25-33)。Tanaka (2019) によると、人間の安全保障に対する脅威は三つのシステムのいずれかに由来して発生し、異なるシステムに相互に影響し合って増幅する。したがって、人間の安全保障を推進するためには脅威の総合的な理解が必要である。そのためには文系、理系を問わず、異なる学問領域の専門家が協同し、さらに国家、国際機関、民間、市民社会組織など、様々な主体間の協力が必須であるという (Tanaka 2019)。

この主張は、今日の人類にとって最大の脅威の一つと言える、コロナ禍がいかなるものであるかを理解するのに有用である。新型コロナウイルス感染症 (以下、「新型コロナ」) 自体は、生命システムに起因する感染症である。しかし、新型コロナの急速な拡大は、患者や医療従事者に対する差別をもたらした。人の移動と接触を制限するためにとられた、在宅勤務など企業活動の変化や休業、休校といった感染対策は、倒産や失業、デジタル格差、家



©Springer Nature



庭内暴力の増加を招いた（武藤 2020）。洪水や地震などの自然災害による避難に際しても、人々の密集や接触を避ける必要があった。つまり、生命システムに起因する脅威が社会システムにおける脅威の発生に連鎖したり、物理システムに起因する脅威への対策にも影響を与えたりしたのである。新型コロナはコロナ禍という複合的な脅威を生み出し、感染症対策のみならず、広範な専門領域が協同して対処すべき、人間の安全保障に対する脅威となった（Newman 2021）<sup>9</sup>。

多くの人々の命を奪うグローバルな脅威に対処するには、学問領域や職種、国境を超えた協同が必要になる。感染症対策が人間の安全保障に及ぼす正負の影響は、経済学や社会学の観点から、もっと探求されてよい。コロナ禍は私たちに多くの制約を課したが、例えば本レポートの〔牧野 2022〕でも言及されているデジタル・トランスフォーメーション（DX）により、私たちは直接顔を合わせなくても、オンラインで世界と繋がることができる。専門領域を超えた協同はやりやすくなった、とも考えられる。求められているのは、自分の専門領域に閉じこもりがちな、私たちの意識の変革なのであろう。

### 2.2.3 実践の深化

JICA 緒方研究所が実施した人間の安全保障研究の成果には、人間の安全保障の理論の探求だけではなく、実践の変遷を考察したものもある。Kamidohzono et al. (2016) の論文“Embracing Human Security: New Directions of Japan's ODA for the 21st Century”は、日本の開発協力が人間の安全保障をどのように実践してきたのかを明らかにしている。

それによると日本の開発協力の変化は、三つの点で人間の安全保障の実践において強化すべき方向性を先取りしていた。一つは、予防の重要性の認識である（Kamidohzono et al. 2016, 215-16）。自然災害や感染症の発生に備える協力や、気候変動の緩和策、武力紛争の予防といった協力は、1980年代以降徐々に増加してきた（前掲書, 208-16）。第二の変化は、自然災害や感染爆発、紛争など、突発的な脅威の発生時に提供される人道支援から開発協力への、切れ目のない協力の重視である。1980年代後半、JICAは国際緊急援助活動を開始した。また、短期、緊急的な復興や、紛争終結の前からの復興に協力するようになった（前掲書, 210; 214-15）。第三に、JICAでは、脆弱な状況にある人々を対象とする協力が増加した。国レベルの感染症予防や武力紛争後の大規模なインフラの復旧だけではなく、コミュニティの保健施設の機能強化や、地域の人々の紛争後の復興計画への参画を促すような協力である（前掲書, 212-15）。例えば、HIV/AIDSに関する技術協力の中で、人々に直接届くサービスの提供を目的とするものは、2001年以前は1割に届かなかったが、2001年以降は約6割が、サービスの改善を目的とするものになった（前掲書, 213）。

Kamidohzono et al. (2016)は、これらの変化が、2003年にJICAに人間の安全保障が導入される以前から起きていたことを指摘している。すなわち、人間の安全保障の導入は、JICAの協力で根本的な変化をもたらしたというより、既に起きていた変化を促進し、拡大したと理解できるという（前掲書, 208）。

予防を重視する視点は、第一節で引用した2012年の国連総会決議に一致し、『貧困と人間の安全保障報告書（2005年）』も言及するダウンサイド・リスクに対処していると考えられる。人道支援から連続する開発協力は、人々の生存のみならず、速やかな生活の再建、ひいては尊厳の回復を目指す。脆弱な状況にある人々を対象としてコミュニティで実施する協力も、人々を中心に据え、コミュニティのエンパワメントを図る。日本の協力の変化は、人間の安全保障が提唱され、実践において浸透していく際のモデルを提供したと考えられる。

---

9 本レポートの國井修「新型コロナウイルス感染症と人間の安全保障」も参照。

## 2.2.4 国境を超える協力

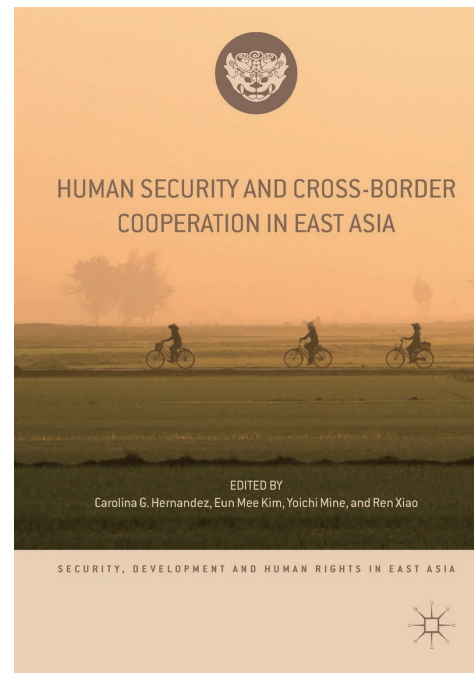
人間の安全保障の概念だけではなく、実践を探究した東アジア研究プロジェクト<sup>10</sup>の集大成と言えるのは、Hernandez et al. (2019) (編) の *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia* である。同書は、概念に比べて研究の蓄積の薄い、人間の安全保障の実践がいかなるものか、本格的に整理、分析した。具体的には、田中明彦が提唱した三つのシステムに起因する脅威に対する実践を10の事例研究により論じている。

同書が紹介するいくつかの事例は、主権国家が人々を保護する際の課題や制約をあぶりだす。インドネシアの紛争地アチェを津波が襲った際、紛争の最中に人道支援を受け入れるという政府の決定は遅延した (Perkasa 2019, 91-93)。ミャンマーでサイクロン・ナルギスが発生した際、西側諸国の人道支援は拒否され、ASEANのモニタリングの下で、中国、インドネシア、日本、ロシア、シンガポール等の救援チームのみが受け入れられた (Howe 2019, 113-20)。これらの事例は、人道支援が選択的に受け入れられ、人間の安全保障が必ずしも国家の安全の基本に位置付けられない場合があることを示す。

これに対し、多様なステークホルダーによる支援の可能性を論じる事例もある。カンボジアでは、住民の伝統的な土地所有権が考慮されずに立ち退きが進められていた。こうした危機に際し、国際NGOによる貢献など、国家を超えた支援の枠組みが有効との考察が示されている (Sovachana and Chambers 2019, 197-99)。ASEAN地域における人身取引対策の事例では、被害者の送出国と受入国が協同することの難しさが指摘され、国際機関やNGOも参画して政策を調整していくことの意義が示唆された (Jumnianpol et al. 2019, 264-66)。個人の尊厳が脅かされ、政府が必ずしも人々を守れない事態に対しては、政府の取り組みを支援する多層的かつ国際的な協同が求められる。

また、人々のエンパワメントが重要であることを示した事例もある。フィリピンの台風ヨランダが発生した際の救援と復興においては、地元の状況を最もよく知るのはコミュニティを構成する人々であるとの気づきがあった。そして災害リスクの削減には、コミュニティの人々が自ら問題解決に意識を向け、主体的に参画することの有用性が指摘された (Frago-Marasigan 2019, 143-49)。

このように Hernandez et al. (2019) は、人間の安全保障を実践する方策が一通りではないことを明らかにした。人間の安全保障の実践が困難な状況において、その実現に部分的であっても貢献したのは国際的な協同であった。人々のエンパワメントを促すNGOなどの市民社会組織を含めた多様なステークホルダーの活動も、人間の安全保障に貢献すると考えられた。そして、人々がコミュニティにおける自身の役割を自覚して、復興など各種の活動に自ら参画することが重要であった。東アジア研究プロジェクトからは、様々な主体による上からの保護と下からの



© Springer Nature

10 先に2.1.2「恐怖からの自由」で引用した、フィリピンのミンダナオ紛争の事例を論じた Ishikawa (2017) の論文も、東アジア研究プロジェクトの成果の一つである。

エンパワメントのいずれもが、人間の安全保障の実践には必要であることが、改めて浮き彫りになったといえる。

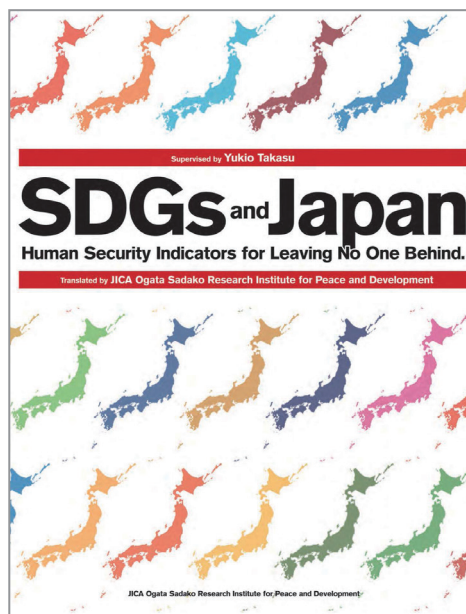
## 2.2.5 一層の包摂性とレジリエンスを求めて

これまで本節では、東アジア研究プロジェクトの成果を中心に、JICA 緒方研究所の人間の安全保障研究の展開を論じてきたが、人間の安全保障研究の展開はそれだけではない。例えば研究報告書 *Perspectives on the Post-2015 Development Agenda* は、グローバルな政策や規範に人間の安全保障を親和させる取り組みである (Kato 2014)。国連では当時、MDGs<sup>11</sup>の達成期限である2015年以降の国際的な開発目標<sup>12</sup>設定の議論が展開されていたが、同報告はそれへのインプットを目指し、JICAの事業経験も踏まえつつ提言を示したものであった。

この中で Murotani (2014) は、MDGsの経験を振り返って新たな目標を設定する際には、MDGsに不足していた視点として包摂的な開発とレジリエンスを加えるべきであり、人間の安全保障の概念はこの視点を統合した新たな目標の規範となりうると指摘した。貧困層を重視した所得分配や機会の公平性を実現する包摂的な開発と、リスクを予防し、危機に対応し、そこから回復するというレジリエンスという二つの視点を実践に移すには、人間の安全保障におけるダウンサイド・リスクの考え方や、保護とエンパワメントという人間の安全保障のアプローチが有効である。以上を踏まえ、Murotani (2014) は人間の安全保障を、「誰も取り残さない」包摂的な開発とダウンサイド・リスクに対応するレジリエンスの視点を統合した、2015年以降の開発アジェンダの指針とすることを提案している (前掲書, 97-104)。

人間の安全保障は、「誰も取り残さない」ことを目指すSDGsの理念と親和的であった。書籍『SDGsと日本：誰も取り残さないための人間の安全保障指標』(高須 2019)は、都道府県別の課題を既存の統計から命、生活、尊厳に分けて指数化し、日本における人間の安全保障の実現状況を明らかにした。併せて、取り残されがちな人々(子ども、女性、若者、高齢者、障害者、LGBT、災害被災者、外国人)が抱える問題を整理、分析した。結果、既にSDGsの数値目標をいくつも達成している日本にも、不安を抱える人たちがおり、固有の脅威が潜んでいることが明らかになった。なお、JICA 緒方研究所はこれを英訳し、無料公開している (Takasu et al. 2020)。同書が用いた、人間の安全保障の考え方により問題を可視化する方法は、先進国と途上国を問わず、異なる社会の状況においても応用が可能と考えるからである。

また、JICA 緒方研究所では現在、研究プロジェクト「東アジア人間の安全保障とエンパワメントの実践」を実施中である。政府による保護に焦点を当てた事例が多かった東アジア研究プロジェクトの成果を踏まえて、この新し



©JICA

- 11 2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された、2015年までの達成を目指す、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals) のこと (外務省 2019)。
- 12 2015年9月の国連サミットで採択された、2030年までの達成を目指す、持続可能な開発目標 (以下、「SDGs」) のこと (外務省『SDGsとは?』)。<sup>[牧野 2022]</sup>も参照。



い研究プロジェクトは、日本を含む東アジアで脅威に晒された人々のエンパワメントを主題としている。詳細は本レポートの「研究の現場から:JICA 緒方研究所 研究領域紹介」の「平和構築と人道支援領域」に譲るが、脆弱な人々がいかに新型コロナの影響を受けているかについての分析を終了したところである（JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development 2021）。

### 2.3 小括

本節では、JICA 緒方研究所の人間の安全保障研究の系譜を、国総研の時代から振り返ってきた。それは一言で言えば、UNDP の 1994 年版『人間開発報告書』から 2012 年の国連総会決議を経て今日に至る、包括的な人間の安全保障の概念および実践とはいかなるものであるかを論究してきた営為だったといえる。

第一節でも明らかにしたように、人間の安全保障の目的は、一人ひとりの安全を保障するという簡潔なものである。保護すべき対象は国家だけではなくなった。保護する対象の焦点を人に移すと、政府はやはり、人間の安全を保障する一義的な主体である。本節では、これまでの緒方研究所の研究を振り返りながら、国家がその機能を果たすに際して課題を抱えている場合に、人々を保護する方法の一端を明らかにしたが、その方法は一通りではなかった。主権を尊重した国家間の日ごろの信頼関係が、紛争中も人間の安全保障に有用な場合があった。国際機関や国内外の NGO などの市民社会組織といった多層的なステークホルダーの役割が重要とも考えられた。JICA 緒方研究所の研究は、人間の安全保障が脅かされる状況における脅威への対処をグローバルなレベルから現場レベルに至るまで考察し、絶対的な国家主権の行使が必ずしも許容されているわけでもなかったことを明らかにしてきた。政府、人々、国内外の多様なステークホルダー間の平時の関係が、脅威への対処に大きく影響するのである。

人間の安全保障は、目的だけではなく目的を達成するアプローチも簡潔である。それは、上からの保護と下からのエンパワメントに収斂する。取り残されやすい人々を可視化するための指標の分析や、ダウンサイド・リスクを想定して予防を重視する取り組みは、保護のためのわかりやすい方策である。他方で、紛争の影響を受けたコミュニティの復興や貧困からの脱却を直接支援したり、地方で実施したりする開発協力は、脆弱な状況に置かれた人々のエンパワメントを促す。そして、この二つのアプローチを適用する脅威は、自然災害、紛争、貧困など広範にわたる。このため、脅威を発生メカニズムに即して三つのシステムに分類するという理論は、人間の安全保障研究に、異なる学問領域が協同することを、さらには様々な主体が協同することを促した。この理論は、UNDP の『人間の安全保障特別報告書（2022）』が取り上げる、主に生命システムや社会システムに起因する新たな脅威も、物理システムに起因する脅威と併せて総合的に捉えることを可能にする。

人間の安全保障とは、武力介入に依らずに人々を保護するための包括的な概念であり、アプローチである。本節で詳しく論じてきたように、保護とエンパワメントの組み合わせは、一見すると脅威の種類、保護する主体の種類、保護すべき人々の属性や置かれた状況によって多様であり、複雑に見える。しかし、基本のアプローチは変わらない。それを現場の状況に合わせて柔軟に変化させていくことが人間の安全保障の特徴なのである。JICA 緒方研究所は、このような人間の安全保障の概念や実践を、基本的には国家主権との関係や開発協力の実施方法の検討を通して探求してきた。それは、グローバルな規範になろうとする人間の安全保障を、JICA が受け入れる過程にも重なった<sup>13</sup>。様々な研究は、東アジアを主な対象として、人間の安全保障を国家レベルだけではなく地方へ、コミュニティへ、

13 JICA 緒方研究所では、日本の開発協力の歴史を多様な角度から分析する研究プロジェクト「日本の開発協力の歴史」を実施中である。この研究プロジェクトに有益な知見、資料、情報などを提供することを目的とした一連のバックグラウンドペーパーの中で、柳原（2019, 2）は、理念として JICA に導入された人間の安全保障は、JICA の実際の協力には有意な影響を及ぼさなかったとの見解を示した。なお、同ペーパーは、政策文書や JICA の事業運営全般に関わる文書に特化した分析を行っている。

現場へ適用させていく経緯を明らかにしてきたといえる。

他方、パリエーション豊かな人間の安全保障の実践は、さらなる研究へと私たちをいざなう。例えば、これまで論じてきた研究は、主に恐怖と欠乏、さらに保護に力点を置いてきた。エンパワメントについては本格的な研究を実施中であり、尊厳については研究の余地を残す (Gómez 2019, 288)。また、Mine et al. (2019) も Hernandez et al. (2019) (編) も、東アジア研究プロジェクトに参加した 11 か国の研究者は「認識共同体」<sup>14</sup> (Haas 1989, 384) を構成したのではないかと指摘する。それは、人間の安全保障を基盤として、その普及や政策への助言に重要な役割を果たす専門家のネットワークであるという。このような認識共同体の役割や機能については、東アジア研究プロジェクトの枠組みを超えた議論が必要と考えられる。次節では、今後の人間の安全保障研究のこうした可能性を大まかに展望する。

### 3. 今後の人間の安全保障研究の展望

前節では、JICA 緒方研究所がその前身である JICA 研究所、さらにそれ以前の国総研の時代から行ってきた研究を整理し、東アジア地域<sup>15</sup>を主な事例としつつ、包括的な人間の安全保障の概念がどの程度浸透しているのか、また JICA がこの概念に基づく援助をいかに実践してきたか、その障害や困難はどこにあったのかを振り返ってきた。本節では、そこから見えてきた課題として、人間の安全保障をめぐるどのような研究が今後必要とされ、また可能であるのかについて、「政府間を中心とした協力」「地方レベルへの浸透」「尊厳」の三つの観点から展望してみたい。なお、本節で示す展望は、JICA 緒方研究所の今後の研究のみを指しているのではなく、人間の安全保障研究に関わる研究者や実務者の幅広い関心を喚起することを期待して提示するものである。

#### 3.1 政府間を中心とした協力

1994 年版『人間開発報告書』は、安全保障を国家中心ではなく人間中心の視点から捉え直すべきこと、またそこから見えてくる課題として、人々の安全を脅かす脅威が容易に国境を超えるようになったとの認識を示していた (UNDP 1994)。つまり人間の安全保障は、脅威の源泉と保護すべき対象の両面において、脱国家的な認識を要請するものであったといえる。他方で、人間の安全保障を実現する主体については、2012 年の国連総会決議の第 3 条 (f) 項において、「政府が一義的な役割と責任を負う」ことを定めるとともに、「人間の安全保障は、各国政府、国際・地域機関および市民社会の間の更なる協力とパートナーシップを要請する」との期待が述べられていた (UNGA 2012)。

ここから、人間の安全保障が今後取り上げるべき第一の研究テーマとして、総会決議の謳う「政府間の協力」に着目する研究を考えてみたい。例えば、アジア地域の政府が「保護とエンパワメント」をどのように促進できるのか、他国の知見を共有しつつ、明らかにするような研究が考えられる。2012 年総会決議が述べる通り、政府は、多様な

---

14 「認識共同体」とは、もともと社会学で提示された概念で、国際政治学者のハースが、1970 年代の地中海汚染防止条約の交渉過程の研究を通じて国際政治学に導入した。この条約の交渉過程において、利害を異にする沿岸国政府、市場アクターが協力しえた背景として、ハースは国連環境計画、および各国政府に対するアドヴァイザーとして条約策定に関わった、環境学・生態学・海洋生物学・化学など多分野の研究者の集団ネットワークが大きく貢献したと指摘し、この専門家集団を「認識共同体」と呼んだ (Haas 1989)。

15 ここでの「東アジア」は、前節の註 8 に述べた通り、東アジア研究プロジェクトの対象地域としての東南アジアを含む。以下では、混同を避けるため、必要に応じて東アジア・東南アジアと併記する。



脅威から人々が受ける影響を可能な限り抑制し（予防志向）、個人やコミュニティが安心して自己決定できる環境を整える。また、仮に脅威が発生した場合には、政府が個人とコミュニティを適切に保護することが期待されている。だが、アジアに限ってみても、自然災害の予防（防災・減災）に注力してきた日本をはじめとして、各国はそれぞれ異なる課題（脅威）を抱えており（Mine et al. 2019）、予防や保護の経験にも各国によって蓄積の濃淡がある。その経験を比較することで、人間の安全保障を実現する具体的な方策は、脅威の種類や保護・エンパワメントの対象に応じて様々であることが示される。ここから、自国の経験や制度を過度に一般化せず、各国政府が相互に学び合う必要性が見えてくるだろう。各国が相互にその経験や知見を共有し学び合う現場志向・政策志向の研究では、一国の範囲を超えた共同研究が必要になるとともに、それぞれの国の研究者が、自国政府に対して人間の安全保障の観点から学ぶべき点を率直に指摘していく姿勢も求められる。

また、このような政府間の学び合いを推進する研究を通じて、将来的にみて、国際的な「人間の安全保障の認識共同体」の形成が期待できる。「認識共同体」とは、国境を超える重要な政策課題に対して、各国政府の政策決定に関わる概念であり（Haas 1989）、近年では気候変動政府間パネル（IPCC）が、このような「認識共同体」の例として盛んに研究されている（Gough and Shackley 2001）。人間の安全保障には、UNDP（1994）も指摘する通り、感染症や水質・大気汚染、災害、人身取引、難民の急増、金融危機などの国境を超える課題が数多く存在する。こうした越境的課題は、一国の政府の知見によっては対処できず、国境を超えた実務レベルの協力と、人文社会系から理工系までの広範な研究者集団による共同研究と政策提言を必要とする。これがハースのいう「認識共同体」であり、政策課題ごとに政府の政策決定に関わることで、人間の安全保障をめぐる認識を各国政府に共有していくことが期待されるのである。

ここで重要なことは、この「認識共同体」が、各国政府に共通の規範や制度を浸透させるという、規範や制度の形成主体としての機能を持つことである。既に、前節でみた東アジア研究のプロジェクトにおいては、東アジア・東南アジアの科学者や官僚、さらにアカデミズムやNGOのメンバーの間に、人間の安全保障をめぐる一定の認識共同体が存在することが指摘されている（Mine et al. 2019）。そしてMuto and Mine（2019）は、この国ごとの事情を反映した複数の規範（Norms）を、将来的に「本格的な国際的な規範へと発展させる」ことに期待を寄せている（前掲書、295）。人間の安全保障には、政策的概念と規範的概念という二面性があることは、これまで多くの学者が論及している（Tanaka 2019; Newman 2010）。そして従来、人間の安全保障の規範化は、国際刑事裁判所や対人地雷禁止条約などのように、一部の国家のイニシアチブによって、国際的なレベルで規範を形成しようとするトップダウンのアプローチが多かった。しかし、実は人間の安全保障のもつ政策性と規範性には、政府間の政策レベルでの学び合いが進むことで、それを支える実務家、研究者による「認識共同体」が形成され、この「認識共同体」が、国家に対して人々の保護やエンパワメント、尊厳の尊重など人間の安全保障の実現を求めていくという関係性があるのではないか。Haas（1989）は、地中海の汚染問題が、沿岸国家が利害対立を超えて協力すべき課題として認識された背景として、著名な海洋学者であるジャック＝イヴ・クストーの啓蒙的活動を挙げている。これと同様に、人間の安全保障が各国政府を協調的に行動させる規範として機能するためには、人間の安全保障にかかわる研究者や実務家の「認識共同体」が、市民社会やローカルなコミュニティとの対話に積極的に取り組み、ボトムアップの方向から政府を動かす規範意識を作り上げていく努力も必要となるだろう。ここには、主権国家に人間の安全保障を実現するよう如何に働きかけるかという、この概念の提唱以来常に議論されてきた困難な課題に対する、研究者・実務家の貢献の道も示されているように思われる。

### 3.2 人間の安全保障の地方レベルへの浸透

前項では政府間の協力という国際的なレベルでの人間の安全保障研究の可能性を論じたのに対し、次なる展望の考察は、国内を対象とする。すなわち、地方レベルの人間の安全保障を主題とする研究の可能性を論じる。

地方レベルでの人間の安全保障の在り方を明らかにするうえで、まず焦点となるのが、地方政府（地方自治体）を含む地方レベルの多様な主体と、中央政府との関係である。高須（2019）は、人間の安全保障を実現する上での課題は、日本でも地方により異なることを明らかにした。個別の事情に地方はいかに対処しているのか。対処するにはどのような制約があるのか。地方はどのように中央に要望し、それは中央でどのように考慮されているのか。一般に中央政府と地方自治体には大まかな役割分担があり、国防や外交、資金などのリソースの配分を担うのは主に中央政府であり、住民の基本的な生活を支えるのは主に地方自治体である。しかしながら、どちらが何をどう担うのか、役割分担の仕方やバランスは国によって異なる。

中央集権的な統治体制の国であれば、地方自治体が自由に政策を決定し、実施する余地は小さい。地方分権が進めば、地方自治体が独自に政策を決定し、実施する余地が増える。過度な中央集権は柔軟性に欠け、地方の声が聞き取られにくくなるため、保護すべき人々に近いレベルで政策を立案、実践することが望ましい。先に明らかにしたとおり、開発協力を地方で実施したり、被災者が復興に参画したりすることは、人間の安全保障の実現に必要不可欠である（Kamidohzono et al. 2016; Frago-Marasigan 2019）。しかし、国全体の財源が限られるような場合には、地方分権を進めるにあたり制約が生じる（上村 2002）。新型コロナへの対応を巡っては、大きな政府か小さな政府かという古典的な市場と政治の枠組みを超えて、「機能する政府」を提唱する議論も見られる（山田 2020）。人間の安全保障を実現するうえで求められる中央と地方の関係とはどのようなものか、中央政府および地方自治体の活動とそれを制約する要因の双方を把握しつつ、検証を行う必要がある。

地方自治体は中央政府と連携して、より住民に近い場所から保護の役割を担う立場にある。人間の安全保障を実践するうえで、地方自治体の役割は中央政府と等しく重要である。しかし、これまで論じてきた国連などのグローバルなレベル、ASEANなどの地域レベル、国家レベルに比べて、人間の安全保障研究において、地方自治体の役割は十分に明らかにされているとは言えない。保健医療や教育、防災といった様々な分野で、地方自治体は住民に直接、公共サービスを提供する。NPO 法人「人間の安全保障」フォーラム（2021）は、高須（2019）を踏まえて、日本の地方自治体の機能の一端を明らかにした<sup>16</sup>。地方自治体の人々の保護にどのように貢献し、どのような困難を抱えているのかの探求は、人間の安全保障の現場での実践に資すると考えられる。

さらに、保護とエンパワメントの双方向から人間の安全保障を実践するうえで、地方自治体が協同するのは中央政府だけではない。第二節の最後に言及した現在 JICA 緒方研究所で実施中の研究プロジェクト「東アジア人間の安全保障とエンパワメントの実践」では、実施のステップを二段階に分け、まず初めに、新型コロナに対して、中央政府による保護の実践および課題を抽出し、次の段階で、弱い立場にある人々のエンパワメントの実践を分析している。この研究では、人々によるエンパワメントの実践に焦点を合わせているため、研究対象の多くは、特定の地域で活動する市民社会組織や、ローカルな団体、当事者団体などの人々のエンパワメントを担うステークホルダーである。

地方自治体と、上記のような人々のエンパワメントを担うステークホルダーとの関係はどのようになっているのか。地方レベルでの保護とエンパワメントの日ごろの関係<sup>17</sup>を明らかにしておくことは、突発的な脅威の発生の際

---

16 NPO 法人「人間の安全保障」フォーラム（2021）は、高須（2019）で提示された手法を援用して、日本の地方自治体（宮城県）における人間の安全保障の実現状況を分析した。その結果、環境や経済の持続可能性だけでなく、一人ひとりの置かれた状況に着目して包括性や尊厳を重視すべきであることを提言した。また、性別、年齢別、障害の有無などに細分化した統計を整備することなども提言した（「人間の安全保障」フォーラム 2021, 15-17）。

17 例えば、ケニアのナイロビ市は、中央政府とともにスラムの治安や生活環境、経済の状況を改善するプログラムを実施した。スラムには、プログラムの成果を維持しようとするローカルな団体があるという（UN-Habitat 2012, 105）。

しても、地方自治体とエンパワメントを担うステークホルダーがそれぞれの役割を果たし、人々を保護することを可能にすると考えられる。開発協力が地方行政の強化を支援する際、エンパワメントを担うステークホルダーの機能を活用することも有用と考えられる。このように、地方特有の文脈に根差した保護とエンパワメントの実践のあり方と、そのメカニズムを検証する研究が求められる。

人間の安全保障が各地方にどのように浸透しているのか、これを主題とする研究の可能性をいくつか提示した。このような研究が蓄積されてくれば、地方レベルの人間の安全保障の実践を、地方間という視点以外でも比較することが考えられる。例えば、2.2.5「一層の包摂性とレジリエンスを求めて」に挙げた高須（2019）は、都道府県別の比較だけではなく、取り残されやすいグループにも焦点を置く。こうしたグループを取り巻く状況を明らかにしたり、一つのグループを他のグループと比較したりするなど、一国内の人間の安全保障の実現状況について、グループ間の違いと共通性を明らかにする研究は不足している。そうした研究は、国内の脅威のホットスポットを分析し、ひいては国内における脆弱層を明らかにするのに有用であろう（Owen 2013）。さらに、一国内の人間の安全保障の実現状況について、地域間やグループ間の差異を理解する研究が増えていけば、比較の視点はさらに発展する。国家横断的な比較研究の可能性も開けるのではないか。政治体制や社会文化的な背景の違いにより、人間の安全保障の実現を推進するうえでの、異なる課題や共通性を見出すことも可能であろう（Jolly 2013）。このような、人間の安全保障の地方レベルでの実現状況の探求は、一義的には現地の研究者や実務家が核となるものである。

比較の視点は国を超え、地域、さらにグローバルなレベルに至る比較研究の可能性を開く。JICA 緒方研究所ではこれまで、東アジア・東南アジアを中心に、現地の研究者とともに研究を行ってきた。他方、ヨーロッパ、南北アメリカ、アフリカ、中東など他の地域でどのように人間の安全保障が認識され、実践されているのかについて、研究の蓄積は多くはない。本レポートの花谷厚「アフリカにおける人間の安全保障をめぐる理解と実践－歴史とコロナ禍のもとでの変化－」の論考は、アフリカにおける人間の安全保障についての貴重な貢献といえる。また JICA 緒方研究所では、第 8 回アフリカ開発会議（TICAD8）に向けて、アフリカの人間の安全保障に関する調査に着手している。これまでの研究が対象としてきた地域における人間の安全保障の理解と、アフリカにおけるそれとの違いや共通性を見出すことは、人間の安全保障の有用性を検証するのに有効である。

以上で論じてきたように、国連というグローバルな場で提唱された人間の安全保障は、中央政府だけでなく、地方自治体および他の主体も関わってローカルな場で実践されている。地方レベルへの人間の安全保障の浸透という視点は、先進国と途上国という二分法を超えて、各国共通、あるいは固有の課題の発見と、その対処のための協力や学び合いを可能にするものである。このように、経済の発展度や政治制度、社会文化的背景の違いを超えて、共通の課題やそれに対する対処を考察できるのは、人間の安全保障が恐怖や欠乏だけではなく、人々が尊厳をもって生きる自由に着目しているからである。そこで最後に、人間の安全保障を構成する要素でありながら、最も研究が進んでいない「尊厳」という課題に焦点を当て、そこから見えてくる研究の方向性を論じたい。

### 3.3 尊厳を重視した人間の安全保障の実践

人間の安全保障に関する今後の展望の最後の論点は、人間の尊厳に関わるものである。「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」に比べ、「尊厳をもって生きる自由」に焦点を当てた人間の安全保障の実践やそれを踏まえた研究は、ほとんど行われてこなかったと言ってよいだろう。もっとも、「尊厳」それ自体は、私たちにとって身近な言葉である。哲学、宗教、倫理など多岐にわたる領域の思想家、研究者、実務家が長い間、尊厳を扱ってきた。近年でもアイデンティティ、歴史や法の観点から、回復、維持すべき尊厳が何かについて論じられている（フクヤマ 2019; ローゼン 2021）。では、人間の安全保障における「尊厳」は、どのように理解できるのであろうか。国際協力の理念に人間の安全保障を据えることを主張した人間の安全保障委員会（2003）の緒方・セン報告書を今一度参照し、尊厳に関する理解を手掛かりに、今後の研究を展望してみよう。



緒方・セン報告書に記載された尊厳に関する理解は、大きく二つに分けることができる。一つ目は、恐怖からの自由と欠乏からの自由を克服し、人間として尊厳のある人生を送っていくという枠組みでそれを捉えることである (Commission on Human Security 2003; Tadjbakhsh and Chenoy 2007 も参照)。人間の安全保障は、広範な脅威の認識を主張するが (Mine et al. 2019)、こうした多様な恐怖や欠乏に脅かされる状態に、尊厳が損なわれていることを見出しているといえる。これは「尊厳の客観的な理解」とも言うことができ、第二節で紹介した研究プロジェクト『貧困と人間の安全保障報告書 (2005 年)』では、貧困状態に陥りやすい人々あるいは慢性的に貧困状態にある人々を特定し、貧困削減を通じて、彼らの尊厳を回復する道筋を示した。このように、恐怖や欠乏との関連に着目して客観的に尊厳が奪われている状態に目を向けることは、社会の中で脆弱な状態におかれている人々を特定し、適切な支援を考えるうえで極めて重要であるといえる。

しかしながら、恐怖や欠乏から解放されたとして、それで尊厳が十全に保障されたといえるわけではないだろう。例えば高須 (2019) は、日本で紛争や貧困に苛まれていない人々の間にも、健康や老後に関する不安、孤独などの疎外感が広がっていることを指摘している。また伝統的にも、フェミニストは経済的には満たされた家庭の女性であっても、社会において適切な認識と扱いを受けておらず、必ずしも尊厳を感じられていないことを指摘してきた (Chenoy 2009)。それに加えて、恐怖や欠乏からの自由と、尊厳とが衝突するトレードオフの可能性も考えられる。現在のコロナ禍におけるソーシャル・ディスタンスは、生存や生活を守ることと引き換えに、家族や友人などの親密な人々に会うことを制限する。ワクチン接種の有無による、社会活動の制限も同様のトレードオフを迫る。生存や生活が脅かされている状況を優先する場合でも、活動の自由に対する制約が半ば強制的に生じるような場合において、個人の尊厳を最大限に配慮することは、どのように可能なのか。

緒方・セン報告書における尊厳に対する二つ目の理解は、この問いに通じる。それは、人間の安全保障における尊厳を主観的側面において捉えることである。具体的には文化的背景への尊重および自己決定の尊重の二点が挙げられる (Commission on Human Security 2003; Thomas 2000 も参照)。このことを、緒方・セン報告書は次のように説明する。尊厳とは「単に生存することのみではなく、愛や文化や信念」をその範囲に含み、さらに、「人の生き方を決定するのはその人自身」であり、「『人間の安全保障』は、人間が自らのためになす努力に拠って立ち、これを支えていくもの」である (人間の安全保障委員会 2003, 12)。つまりここでの尊厳とは、人はローカリティ、宗教などの多様な文化的背景を有し、かつそれぞれが自己決定を行う自律的な個人であること、そのような人間の主観的側面を尊重することを示している。

人間の安全保障におけるこの尊厳の第二の理解は、その社会がもつ固有の文化や、個人が行う自己決定に敬意を示すことを求める。例えば、本レポートで [牧野 2022] が言及しているように、JICA は人身取引の被害者の社会復帰を支援した。被害者の多くは、救出されてすぐ社会復帰できるわけではない。一人ひとりの事情を理解して、警察、医者、カウンセラー、司法、入国管理当局等の、複数の専門家が協力して対応する必要がある。第二節で言及した先住民の土地収奪の問題は、人々がその土地や生活環境に、自分たちの尊厳を見出していた事例である。また近年、パナジーとデュフロ (2020) は、貧困によって明らかに尊厳を奪われ、不安な状態にある人々に対して手を差し伸べる目的であっても、その方法によっては人々の尊厳を損ねてしまう場合があることを指摘している。これは、尊厳と欠乏のトレードオフとまでは言えないにせよ、恐怖や欠乏からの自由を実現するに際して、支援される人々の主観的側面を尊重すべきこと、そのためには脅威の発生メカニズムだけでなく、それぞれの社会が持つ固有の価値観や文化的背景を踏まえた文脈に即したアプローチ (context specific approach) が必要であることを指摘している。

このように、個々人の主観的な尊厳をも含む人間の安全保障は、その実現のための実践および研究において、外部者が当事者の主観にどこまで立ち入ることが許されるのか、という困難な課題と常に向き合うことが求められる。人は自己決定を行う自律的な存在と考える人間の安全保障において、外部者は保護とエンパワメントを促進する相

手の自主性を尊重することが求められる。つまり、その人が自分自身やコミュニティの発展の主体となることに対して、外部者は手を差し伸べることになる<sup>18</sup>。パナジーとデュフロ（2020, 460）は尊厳と行為主体性を損なわないようにするために、「上から見下す」姿勢から「敬意を払う」姿勢への転換を提案している。人間の安全保障における尊厳とは、「人間らしく生きたい、自信や誇りを取り戻したい、自立したい」という精神を育むことを目指し、『『貧窮者』だとか『失業者』といった括りで見るとをやめ、一人の人間としてみる』という、敬意を払うところから始まることが示唆される（前掲書, 457; 460）。

このような、個々人の主観をも含む、人間の安全保障の主観的側面としての尊厳は、人間の安全保障研究が留意すべき点も示唆する。例えば、緒方・セン報告書では、尊厳をもって生きる自由の主体を、他の二つの自由と同様、「個人やコミュニティ<sup>19</sup>」（individuals and communities）と捉える（Commission on Human Security 2003, 4）。しかしながら、個人の尊厳とグループやコミュニティの尊厳が、常に完全に一致しているとは限らない。特定のエスニシティやジェンダーといったアイデンティティを理由に、自分が属するはずのグループやコミュニティに包摂されない個人がいる。こうした個人とコミュニティの価値観のせめぎ合いも含めて、尊厳は、欠乏や恐怖に比べて文化的な差異が大きく、また時代によってもその理解には変化があると考えられる。したがって、人間の安全保障は尊厳を含むことによって、静態的ではなく動的（ダイナミック）な概念だと考えられる。また、尊厳の主体が曖昧になると、誰の、どのような尊厳が損なわれているのか、特定することが困難になってしまう。ここに尊厳をめぐる、重要な研究課題があることが理解される。

人の置かれた客観的な状況だけではなく、主観を含む内面も研究の対象とするには、学問領域や分野を超えた協同が必要である。Tanaka（2019）は、人間の安全保障の様々な側面を体系的に検討するために、学際的な視点を持つことの必要性を論じた。人間の尊厳が欠乏や恐怖によって客観的に奪われるだけではなく、主観的にも損なわれうることを理解するには、脅威の源泉を理解するための自然科学や経済学、政治学といった社会科学だけでなく、人々の文化と内面を理解する人類学や宗教学、歴史学、心理学、地域研究などの多様な学問分野の視点が必要となる。近年、主観的幸福度（subjective well-being）や（Helliwell et al. 2020）、人間の抱える不安（index of perceived human insecurity）といった（UNDP 2022）、主観を測ろうとする研究も見られるが、人間の安全保障を変数や指標として客観的に分析することには、多くの困難が残されている。日本では、2011年に発生した東日本大震災の被災者支援に関して、人類学の観点から、人間の安全保障の要素としての尊厳を検証した研究もある（内尾 2018）。人間の安全保障を、尊厳を含めて総合的に理解する研究には、異なる分野の研究者および実務家による協力が必要不可欠であり、認識共同体の更なる拡大が求められる（Hernandez et al. 2019）。

## おわりに

人間の安全保障については、これまで概念とその理解をめぐる研究が先行し、連鎖する脅威の発生メカニズム、脅威に対処する国際的な協力、地方行政の役割、人々のエンパワメントといった人間の安全保障の実践の探求は立ち遅れてきた。JICA 緒方研究所は、開発協力の実施機関である JICA の一部門という特性を生かし、人間の安全

18 UNDP が『人間の安全保障特別報告書（2022年）』で提示した人間の安全保障の枠組みには、人間の行為主体性（agency）の概念が中心に据えられている（UNDP 2022）。また、文化的な多様性について、UNESCO（2001）は文化を人間の尊厳に欠くことができないものとして位置づけ、『文化的多様性に関する世界宣言』を採択している。

19 *Human Security Now* の訳書である『安全保障の今日的課題』では、原書で用いられていた“individuals and communities”（Commission on Human Security 2003）に対応する訳として「個人と社会」を当てているが、本稿ではこれまでの JICA 緒方研究所での研究の経緯を踏まえ、「個人とコミュニティ」としている。



保障の実践が柔軟に変化する様態の一部を明らかにしてきた。しかし、人間の安全保障の実践の研究には、多くの未知の領域が残されているのも事実である。それは一人の研究者、一つの研究機関が明らかにできるようなものではない。Tanaka (2019) が主張するように、三つのシステムを研究領域とする専門家の協同が必要である。また、個別の研究により明らかにされた知見を、認識共同体を通じて政策や実務に反映させ、さらなる実践を積み重ねていく、そのプロセスについても探求する必要がある。これらの協同の提唱は、UNDP の『人間の安全保障特別報告書 (2022 年)』が、一人ひとりが主体性をもってあらゆるレベルで協力し、人間の安全保障の実現に貢献する必要性を主張したことと共鳴している。

このような学際的、職務横断的な研究の必要性はわかっている、それを実際に進めることは簡単ではない。様々な研究領域や開発協力の分野には、固有の関心や技術、それを生み出した文脈がある。横断性の土台には、そうした個別の蓄積があることは言うまでもない。しかし、本稿で詳しく論じてきたように、人間の安全は、一つの学問領域や職務、開発協力の一つの分野のみによって保障することはできない。保健分野や環境分野に見られるような、グローバルなレベルで政策提言を行う認識共同体の確立、強化が期待される。また JICA は、政府間を中心とした二国間協力の積み重ねを通じたネットワークを有する。JICA 緒方研究所でも平和構築の分野では、政治学、経済学、人類学、保健医療、ジェンダー、地球科学や環境学といった、異なる学問領域の研究者と JICA の実務家が協同する研究が現在進行中である。人間の安全を保障するというシンプルな目的を達成するには、異なる学問領域や分野に知見のある、異なる職務に従事する専門家が協同する必要がある。本レポートは、JICA 緒方研究所の異なる領域の取り組みを、人間の安全保障という切り口で俯瞰する初の試みである。

## 参考文献

- 内尾太一、2018、『復興と尊厳：震災後を生きる南三陸町の軌跡』、東京大学出版会。
- 外務省、1998、『小渕恵三外務大臣政策演説（仮訳）21 世紀への展望—日本と東アジア』、2022 年 1 月 21 日アクセス。  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eo\\_0504.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eo_0504.html)
- 、2019、『ミレニアム開発目標 (MDGs)』、2022 年 3 月 14 日アクセス。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>
- 、『SDGs とは?』、2022 年 2 月 28 日アクセス。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>
- 上村美輪子、2002、「住民エンパワーメントプログラムと地方分権化支援の連携のあり方」、『国際協力研究』、Vol.18 No.1、国際協力事業団。
- 国際協力機構 (JICA)、2005、『貧困削減と人間の安全保障』、国際協力機構国際協力総合研修所。
- 高須幸雄編、2019、『全国データ SDGs と日本 誰も取り残されないための人間の安全保障指標』、明石書店。
- 人間の安全保障委員会、2003、『安全保障の今日的課題：人間の安全保障委員会報告書』、朝日新聞社 (Commission on Human Security. 2003. *Human security now*. United Nations Publications)。
- 「人間の安全保障」フォーラム、2021、『データで見る「誰も取り残されない宮城」のための宮城県の人間の安全保障指標』、NPO 法人「人間の安全保障」フォーラム。
- バナジー、アビジット・エステル デュフロ、2020、『絶望を希望に変える経済学—社会の重大問題をどう解決するか』、村井章子訳、日本経済新聞出版 (Banerjee, Abhijit V. and Esther Duflo. 2019. *Good Economics for Hard*

- Times*. New Delhi, India: Allen Lane)。
- フクヤマ, フランシス, 2019, 『IDENTITY—尊厳の欲求と憤りの政治』, 山田文訳, 朝日新聞出版社 (Fukuyama, Francis. 2018. *Identity: the demand for dignity and the politics of resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux)。
- 武藤亜子, 2020, 「特別授業：変化：連鎖する脅威に備える」, 『Mundi』, 2020年11月号, 22-23, 国際協力機構, 2022年2月8日アクセス。 <https://www.jica.go.jp/publication/mundi/202011/index.html>
- 柳原透, 2019, 「『人間の安全保障』に見る日本の援助の特色—外務省・JICA 文書のレビューより」, 『日本の開発協力の歴史：バックグラウンドペーパー No.6』, JICA 緒方研究所, 2022年1月21日アクセス。 [https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/175nbg00000wgho9-att/background\\_paper\\_No.6.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/175nbg00000wgho9-att/background_paper_No.6.pdf)
- 山田久, 2020, 「ポストコロナ社会に向けた「機能する政府」の7つの要素：「小さな政府 vs 大きな政府」の対立を超えて」, 『Viewpoint』, No.2020-024, 日本総研, 2022年2月28日アクセス。  
<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/12302.pdf>
- ローゼン, マイケル, 2021, 『尊厳—その歴史と意味』, 内尾太一・峯陽一訳, 岩波書店 (Rosen, Michael. 2012. *Dignity: Its History and Meaning*. Cambridge, MA: Harvard University Press)。
- Acharya, Amitav. 2001. "Human Security: East versus West." *International Journal*. 56(3) Summer: 442-60.
- Bellamy, Alex J. and Matt McDonald. 2002. "The Utility of Human Security: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow." *Security Dialogue*. 33(3): 373-77.
- Chenoy, Anuradha M. 2009. "The Gender and Human Security Debate." *IDS Bulletin*. 40(2): 44-49.
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York: United Nations.
- Frago-Marasigan, Perlita M. 2019. "The Haiyan Crisis: Empowering the Local, Engaging the Global." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. Cham: Palgrave Macmillan. 133-54.
- Gómez, Oscar A. 2019. "What Is at Stake in Localizing Human Security Norms in the ASEAN+3?: A Comparative Analysis of 11 Qualitative Regional Review Surveys." In *Human Security Norms in East Asia*, edited by Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto. Berlin: Springer International Publishing. 273-94.
- Gough, Clair and Simon Shackley. 2001. "The Respectable Politics of Climate Change: The Epistemic Communities and NGOs." *International Affairs*. 77(2): 329-45.
- Haas, Peter M. 1989. "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control." *International Organization*. 43(3): 377-403.
- Helliwell, John F., Richard Layard, Jeffrey Sachs and Jan-Emmanuel De Neve. eds. 2020. *World Happiness Report 2020*. New York: Sustainable Development Solutions Network. <https://worldhappiness.report/ed/2020/>
- Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. 2019. "Human Security in East Asia: Beyond Crises." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. Cham: Palgrave Macmillan. 1-19.
- Howe, Brendan M. 2019. "Cyclone Nargis in Myanmar: The Perfect Storm?" In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren

- Xiao, Cham: Palgrave Macmillan. 111-32.
- Ishikawa, Sachiko. 2017. "A New Perspective on Conflict Resolution in Asia: Integration of Peace and Development for the Philippines." *JICA-RI Working Paper*. No.155. Tokyo: JICA Research Institute. [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/175nbg00000aa757-att/JICA-RI\\_WP\\_No.155.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/175nbg00000aa757-att/JICA-RI_WP_No.155.pdf)
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: The International Development Research Centre.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). 2020. "World Disasters Report 2020." [https://oldmedia.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/2020/11/20201116\\_WorldDisasters\\_Full.pdf](https://oldmedia.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/2020/11/20201116_WorldDisasters_Full.pdf)
- Ishikawa, Sachiko and Dennis Quilala. 2019. "The Protracted Crisis in Mindanao: Japan's Cooperation and Human Security." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. Cham: Palgrave Macmillan. 205-26.
- JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development. 2021. *Human Security and the Practices of Empowerment in East Asia Research Project: Working Reports*. Tokyo: JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development.
- Jolly, Richard. 2013. "Security and Development: Context Specific Approaches to Human Insecurity." In *Routledge Handbook of Human Security*, edited by Martin, Mary and Taylor Owen. London: Routledge. 139-48.
- Jumnianpol, Surangrut, Nithi Nuangjamnong and Sompong Srakaew. 2019. "Trafficking of Fishermen in Southeast Asia: Sovereignty Questions and Regional Challenges." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. Cham: Palgrave Macmillan. 249-70.
- Kamidohzono, Sachiko, Oscar A. Gómez and Yoichi Mine. 2016. "Embracing Human Security: New Directions of Japan's ODA for the 21st Century." In *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, edited by Kato, Hiroshi, John Page and Yasutami Shimomura. London: Palgrave Macmillan.
- Kato, Hiroshi. ed. 2014. *Perspectives on the Post-2015 Development Agenda*. Tokyo: JICA Research Institute.
- King, Gray and Christopher J. L. Murray. 2002. "Rethinking Human Security." *Political Science Quarterly*. 116(4): 585-610.
- Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto. 2019. "Human Security in East Asia: Assembling a Puzzle." In *Human Security Norms in East Asia*, edited by Mine, Yoichi, Oscar A. Góme and Ako Muto. Berlin: Springer International Publishing. 1-22.
- Murotani, Ryutaro. 2014. "Realizing Human Security in the Post-2015 Era: Principles to Promote Inclusive Development and Resilience." *Perspectives on the Post-2015 Development Agenda*, edited by Kato, Hiroshi. Tokyo: JICA Research Institute.
- Muto, Ako and Mine Yoichi. 2019. "The Way Forward: The Power of Diversity." In *Human Security Norms in East Asia*, edited by Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto. Berlin: Springer International Publishing. 295-309.

- Newman, Edward. 2010. "Critical Human Security Studies." *Review of International Studies*. 36(1): 77-94.
- . 2021. "Covid-19: A Human Security Analysis." Global Society. <https://doi.org/10.1080/13600826.2021.2010034>
- Owen, Taylor. 2004. "Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-based Definition." *Security Dialogue*. 35(3): 373-87.
- . 2013. "Human Security Mapping." In *Routledge Handbook of Human Security*, edited by Martin, Mary and Taylor Owen. London: Routledge. 308-19.
- Paris, Roland. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *Quarterly Journal: International Security*. 26(2) Fall: 87-102.
- Perkasa, Vidhyandika Djati. 2019. "Colliding Disasters: Conflict and Tsunami in the Context of Human Security in Aceh, Indonesia." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. Cham: Palgrave Macmillan. 87-109.
- Ren, Xiao. 2019. "Human Security in Practice: The Chinese Experience." In *Human Security Norms in East Asia*, edited by Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto. Berlin: Springer International Publishing. 45-65.
- Sen, Amartya Kumar. 1985. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Elsevier Science Publishers.
- Sovachana, Pou and Alice Beban. 2019. "Human Security Problems in Cambodia: Far from Over." In *Human Security Norms in East Asia*, edited by Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto. Berlin: Springer International Publishing. 23-44.
- Sovachana, Pou and Paul Chambers. 2019. "Human Insecurity Scourge: The Land Grabbing Crisis in Cambodia." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. Cham: Palgrave Macmillan. 181-203.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou. 2013. "In Defense of the Broad View of Human Security." In *Routledge Handbook of Human Security*, edited by Martin, Mary and Taylor Owen. London: Routledge. 43-57.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou and Anuradha M. Chenoy. 2007. *Human Security: Concepts and implications*. Oxon: Routledge.
- Takasu, Yukio and JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development. 2020. *SDGs and Japan: Human Security Indicators for Leaving No One Left Behind*. Tokyo: Japan International Cooperation Agency. [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20201117\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20201117_01.html)
- Tanaka, Akihiko. 2019. "Toward a Theory of Human Security." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao. Cham: Palgrave Macmillan.
- Thomas, Caroline. 2000. *Global Governance, Development and Human Security: The Challenge of Poverty and Inequality*. London: Pluto Press.
- Tsunekawa, Keiichi and Ryutaro Murotani. 2014. "Working for Human Security: JICA's Experiences." In *Post-Conflict Development in East Asia*, edited by Howe, Brendan M. London: Routledge. 175-93.
- United Nations Development Programme (UNDP). 1994. *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press.

- . 2022. “New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity.”  
[https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022\\_overview\\_en.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022_overview_en.pdf)
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2001. *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*.
- United Nations General Assembly (UNGA). 2005. *World Summit Outcome*. A/RES/60/1.
- . 2010. *Human Security: Report of the Secretary-General*. A/64/701.
- . 2012. *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*. A/RES/66/290.
- United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat). 2012. “Korogocho Streetscapes: Documenting the Role and Potentials of Streets in Citywide Slum Upgrading. Kenya: UN-Habitat.”  
<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Korogocho%20Streetscapes.pdf>



# 今日の人間の安全保障を考える

## —国際社会の役割、JICA緒方研究所への期待

2022年2月4日、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスのメアリー・カルドー紛争研究プログラム所長（グローバルガバナンス名誉教授）と政策研究大学院大学（GRIPS）の田中明彦学長をお迎えして、今日の人間の安全保障の重要性、人々の安全保障の推進と実現における国際社会の役割、JICA緒方貞子平和開発研究所（以下、JICA緒方研究所）への期待、故緒方貞子氏の生涯と業績などについて、対談を行いました。対談のモデレーターは、JICA緒方研究所の高原明生研究所長を務めました。

（※対談後、ロシアがウクライナに侵攻し、人びとの命、暮らし、尊厳に対し極めて深刻な人間の安全保障上の問題を引き起こしています。本対談では、欧州の危機、権威主義、人権などを取り上げています。）



### メアリー・カルドー

ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 紛争研究プログラム所長 / 同グローバルガバナンス名誉教授

オックスフォード大学で政治学、哲学、経済学の学士号と修士号を取得。欧州核軍縮運動（END）創設メンバー、ヘルシンキ市民会議創設者兼共同議長、コソボに関する独立国際委員会委員、欧州連合（EU）外務・安全保障政策上級代表直属の安全保障研究会コンピナーなどを歴任。新しい戦争やグローバル市民社会の概念を開拓し、人々の安全保障の現実的な実現について精緻な分析を行い、欧州をはじめとする各国政府に直接影響を与えた。『新戦争論—グローバル時代の組織的暴力』（クリスティン・チンキンと共著、山本武彦・渡部正樹訳、岩波書店）や『Global Security Cultures』など著書、論文多数。



### 田中明彦

政策研究大学院大学 学長

東京大学教養学部卒業後、マサチューセッツ工科大学政治学部大学院にて博士号を取得。ルール大学（ポーランド）客員教授、オックスフォード大学セント・アントニーズ・カレッジ客員研究員、東京大学副学長、JICA理事長を経て、現在は政策研究大学院大学学長、JICA緒方研究所特別客員研究員、国連UNHCR協会理事長を兼任。専門分野は国際政治学。『新しい「中世」』（日本経済新聞社）、『ワード・ポリティクス』（筑摩書房）ほか国際政治学に関する著書多数。2012年に紫綬褒章受賞。



### 高原明生

JICA緒方貞子平和開発研究所 研究所長 / 東京大学大学院法学政治学専攻 教授

東京大学法学部卒業後、開発問題研究所にて博士課程修了（DPhil）。笹川平和財団研究員、在香港日本国総領事館専門調査員、立教大学法学部教授などを経て2005年より東京大学大学院法学政治学専攻教授。東京大学公共政策大学院院長を務めた後、同大学院法学政治学専攻で教壇に立ちつつ、2020年10月よりJICA緒方貞子平和開発研究所の研究所長を兼任。専門分野は現代中国の政治、東アジアの国際関係。『東大塾 社会人のための現代中国講義』、『共同討議 日中関係に何が問題か』ほか中国政治に関する著書多数。



## 人間の安全保障が時代とともに進展する概念であるとしたら、今日の私たちは、この概念をどのように理解するべきか。

—— 高原明生



**高原:** 本日はお集まりいただき、ありがとうございます。人間の安全保障という概念が生まれてから約30年。当時と比較して、世界の状況は大きく異なっています。開発途上国、先進国の区別なく猛威をふるう新型コロナのパンデミックという脅威や、地球規模で気候変動が現実のものとなりつつある実感や危機感、そして国内外の深刻な社会の分断、抑圧的で非合法的な政権による権力の濫用など、世界が大きく変化しています。そのような世界で、人間の安全保障の意義とは何でしょうか。さらに、人間の安全保障が時代とともに進展する概念であるとしたら、今日の私たちは、この概念をどのように理解するべきでしょうか。

**カルドー:** 人間の安全保障は、かつてなく重要であり、世界が逆行する流れに有効な対抗策を示すものだ、私は考えています。ヨーロッパの場合、1975年のヘルシンキ合意<sup>(※)</sup>が人間の安全保障をテーマとしており、「平和」と「経済、社会および文化面での協力」、そして「人権」という3つの問題を探り上げていたことに大きな意味があります。そして今日、私たちが直面している脅威やリスクに対応するために、世界は新たなヘルシンキ合意を必要としているのです。

※ヘルシンキ合意(Helsinki Accords)とは、1975年にヘルシンキで開催された全欧安全保障協力会議における合意文書。米ソに加えて欧州の東西両陣営のほとんどの国々が、国家主権の尊重、紛争の平和的解決、領土保全、内政不干渉、人権の尊重などの原則について合意した。

第一に必要なのは、平和政策(peace policy)です。これには、戦争の防止や、領土の再確認、軍縮と非軍事化、シリアやアフガニスタンのような新たな紛争に対処するための多国籍外交によるアプローチなどが含まれます。第二に必要なのは、パンデミックや気候変動、社会正義や貧困への対処など、現代のグローバルな課題に対する協力です。第三に、人権は非常に重要であり、人間の安全保障の中核をなすものであるという点です。人権に真摯に向き合っている国は、もはやそれほど多くはないため、人権を重んずる国は、その重要性を強調しなければなりません。そして最後になりますが、緒方さんはエンパワメントの重要性を常に強調しておられました。人々のエンパワメントは、市民社会が立ち上がらなければ実現しません。ですから、国境を越えて、人間の安全保障のためにキャンペーンを行う市民社会が、切実に求められているのです。

**田中:** 私も、カルドー先生とほぼ同じ意見です。私たちは今、人間の安全保障に関して、最大級とも言える危機の真っ只中にいます。既に新型コロナのパンデミックによって570万近くの人が亡くなっています。また21世紀に入ってから2019年までは、極度の貧困に苦しむ人たちの数は減少していたのに、2020年にはこのパンデミックのために、1億人が再び極貧状態に追い込まれました。カルドー先生がおっしゃったとおり、人間の安全保障の概念は、かつてないほど重要なものとなっています。

その上、気候変動の将来的な見通しも良くありません。国連気候変動枠組条約の第26回締約国会議(UNFCCC COP26)で採択されたグラスゴー気候合意に、世界は応えなければならず、そのためには緩和の取り組みを強化するとともに、気候変動をもたらす根本的な原因を減らす必要があります。またそれと同時に、人間の安全保障の観点から、適応することの重要性を肝に銘じておくことです。この点でJICAなどの組織は、緊急支援だけでなく、仙台市で開催された第3回国連

## 人間の安全保障は、かつてなく重要であり、世界が逆行する流れに有効な対抗策を示すもの。

—— メアリー・カルドー

## 人間の安全保障という観点から考えられる同じ志を持った国々が、代替策を推進しなければならない。

——メアリー・カルドー

防災世界会議にて提唱された「より良い復興(Build Back Better)」の長期的な取り組みにおいても、非常に重要な役割を果たさなければなりません。また、難民や国内避難民の数は過去最高を記録しています。

さらに最近のロシアの行動に見られるように、地政学的な対立の復活や、米中間での競争の激化にも直面しています。このように、人間の安全保障が危機に晒されている中で、再び国家の安全保障に関する問題も浮かび上がってきています。

**高原:**今、田中先生から、大国間での競争が再び激化しているという話がありました。カルドー先生は、このことが人間の安全保障に対してどのような影響を及ぼすと思われますか。

**カルドー:**今の大国間の競争は非常に危険です。現在のヨーロッパの危機は、ロシアとの新たな対話の機会を生み出しています。それ自体は好ましいことですが、欧米の対応は、人権を十分に強調していません。ヨーロッパのみならず世界全体の安全を保障しようとする新たなヘルシンキ合意、すなわち「ヘルシンキ2.0」を推進するという発想が、今後進むべき道になるだろうと思います。

興味深いことに、ヨーロッパの多くの国々(軍部も含む)が、人間の安全保障に関心を向けています。ここでの問題の一つは、ヨーロッパ諸国では戦略的自律性(strategic autonomy)についてはあれこれ語っているのに、自主的な行動には何一つ繋がっていないことです。EU、日本、カナダなどの、人間の安全保障という観点から考えることのできる同じ志を持った国々が、このような代替策を推進しなければならないのです。また、市民社会からの働きかけも欠かせません。このような取り組みが成功しなければ、状況は非常に厳しいものになるでしょう。それでも楽観的な見方もあります。その一つが、今の時代の英雄とは、兵士ではなく、医療従事者、医師、看護師であるという考えです。これこそまさに、人間の安全保障を向いた発想の転換だと言えます。

**高原:**田中先生は、人間の安全保障の考え方が国家の安全保障



についての理解に影響を与える可能性について、どのようにお考えでしょうか。

**田中:**ロシアとヨーロッパとの関係、中国とアメリカと日本との関係、そして中国の、東シナ海や南シナ海での一方的な行動や台湾に対する圧力は、現実のものであると私は考えています。ですから私たちは、この難題に正面から向き合わなければなりません。

また、何が人権の構成要素なのかという点でも、大きな対立が見られます。権威主義的な国をはじめとして全ての国が同じ価値観を共有していると言って、事実にはふたをすることはできません。私たちは自分たちの価値観に忠実でなければなりませんし、人権を守る必要性について普遍的なコンセンサスを得ることはできないかもしれません。しかし、カルドー先生がおっしゃったとおり、人権について同じ考えを持つ人々と協力することは可能です。

さらに、人間の安全保障や人権に対するアプローチが実際に機能することを証明する必要があります。他国の権威主義的な指導者の行動に対して直接影響を与えることはできないかもしれませんが、少なくとも、世界の多くの地域で人間の安全保障の状況を改善することはできます。例えば、フィリピンのミンダナオ島では平和構築が進んでおり、JICAはそこでの社会経済開発にも貢献しています。私たちは、このような成功事例を積み重ね、私たちのアプローチが有効であることを示す必要があります。同じ志を持つパートナーと協力し、社会経



済開発を促進し、法の支配に対する意識を向上させることによって、人間の安全保障に対する脅威を軽減し、それによって我々のアプローチの信頼性を向上させることができるのではないのでしょうか。

**カルドー:** 権威主義的で反民主主義的な傾向、縁故資本主義、寡頭政治、腐敗、エスニック・ナショナリズムやレイシズム、反移民主義、女性嫌悪や同性愛嫌悪などの混在を特徴とする政治指導者や政治体制が増えています。人間の安全保障を実現するためには、こうした現象に対処するための構造改革について考える必要があります。これには多くの場合、金融システムが関係しています。そこで金融システムを改革し、マネーロンダリングを根絶するにはどうすればいいか。極端な不平等には、どのように対処すればいいか。このような体制は社会経済的発展を妨げるものなのに、社会経済的発展を促すことでしかこのような体制をなくすことができません。つまり、「鶏と卵」のシナリオです。私たちは、このような構造的な観点から考える必要があるのです。この新しいタイプの権威主義的なポピュリズムは世界中に現れており、ロシアやブラジルだけでなく、トランプのアメリカやイギリスのブレグジット(Brexit)現象にも見られます。

また北大西洋条約機構(NATO)には、実際に人間の安全保障ユニットが設置されていて、民間人の保護、文化遺産の保護、一体性の形成、腐敗防止、女性、平和と安全、ジェンダーバランスなどの問題に取り組んでいることに触れておきたいと思います。しかし、人間の安全保障とは、こうした一連の問題を超えて、あらゆる人を守ることです。それは、敵に勝つことに優先されることですが、いまだNATOは成しえていません。NATOは、ロシアからの攻撃の可能性に対処するため、純粋に防衛的な態勢をとる必要があります。攻撃的な行動をとれば、プーチン大統領に活動の口実を与えることになるだけです。防衛的な態勢とは、国家安全保障に対しての、人間の安全保障からのアプローチだと言えます。また、テロとの戦いの継続という危険もあります。テロリストに対して、警察による取り締まりや情報収集活動といった人間の安全保障的なアプローチではなく、遠距離からの暗殺行為で対処しようとするのは問題です。

**高原:** コロナ禍や気候変動、紛争などの様々な脅威はお互いが連鎖しています。人間の安全保障の実践においては、脅威や

脆弱性の連鎖を分析し、分野横断的な対応を行ってシナジー効果を発揮します。分野横断的な取り組みを行うためには、自ずから、政府、企業、非政府組織(NGO)、国際機関等の幅広いプレイヤーによる連携と協働が必要ですが、人間の安全保障を推進し、実現していくために、国際社会は具体的に何ができるのでしょうか。また、人間の安全保障を実現するために、国家だけでなく、政府以外のアクターはどのような役割を担っているのでしょうか。

**カルドー:** NGOは、独自に資金を調達しようとするものの、実際は資金獲得の競争に巻き込まれることが非常に多いのです。しかし、社会運動(social movements)は、特定の問題への思い入れが非常に強い人たちの運動であるという点で、NGOとは異なります。そして今、私たちは、平和と人権のための新たな運動を真に必要としています。

私が紛争地について研究する際は、市民社会のことというよりも、市民性(civiness)のことを、つまり、自分の民族や宗派だけでなく、全ての人を助けたいと思う人たちのことを議論します。彼らはNGOである場合もありますが、医師や、看護師や、教師など、自分の仕事に真剣に取り組んでいる人たちのことでもあります。そのような人たちを集めて、強化していくことが非常に重要なのです。

**田中:** 私は世界の現状をかなり厳しく見ていますが、それとは対照的に、市民社会組織や、企業や、特定の著名人など、さまざまなアクターが取り組みを積み重ねていってくれることには期待しています。地政学的な現実を前にした状況では、これはかなり遅いプロセスに見えるかもしれませんが、実際そのとおりなのですが、人間の安全保障の実現や持続可能な開発目標(SDGs)の達成に向けたその積み重ねこそが、カルドー先



## いかに平和の保持に貢献できるか、気候変動や自然災害などの分野で、協力する可能性を探っていく必要がある。

——田中明彦

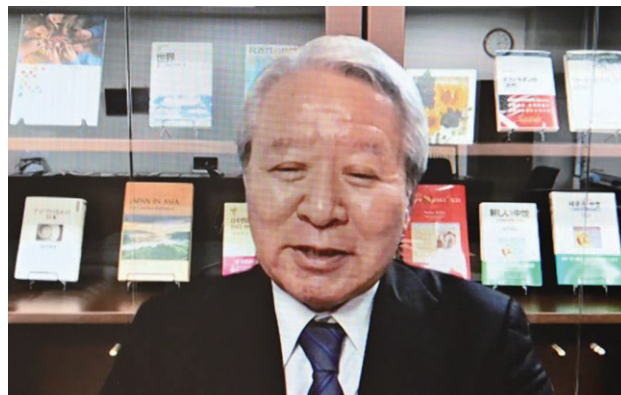
生がおっしゃったような、権威主義的で、ポピュリスト的で、強権的な指導者からの悪影響を、いつかは克服することになると思うのです。

**高原:**権威主義的な政権は、政権自身にとっても国民にとっても社会の安定が最も重要だと考えているので、人々の人権や尊厳などは、ある面では無視しても構わないと思っているのでしょうか。この問題に対して、どのようにアプローチしていけばいいのでしょうか。

**カルドー:**国際社会が抱える問題の一つは、間違った相手との連携が多いことです。欧米諸国は、安定という言葉に共鳴して、トップダウンアプローチをとりがちです。少なくとも国連やEUなどの国際機関は、自分たちのことを市民アクターであると考え、社会の中にもっと多くの市民的空間を作り出す方法を見出すとともに、そういった社会の内側で人々が抱えている懸念を深刻に受け止めるべきです。

**高原:**田中先生は、人間の安全保障と人権を推進するために、政府や、市民社会や、企業が果たすべき役割の違いについてどのようにお考えですか。

**田中:**現在の、自由な民主主義国と権威主義国との間での競争は、戦争が起きないような形で行われるようにすべきです。また、権威主義的な国の中にも、人権のための空間をできるだけ残しておくべきです。結局は、権威主義国の中に、より協調的な指導者が登場するのを待つしかないのかもしれませんが。そしてその一方で、いかに平和の保持に貢献できるのかも視野に、気候変動や自然災害などの分野で協力する可能性を探っていく必要があります。



**カルドー:**そのとおりですね。さらに、世界的な不平等や腐敗による現金の流れに対処したり、NGOや人権活動家を支援したりすることによって、権威主義的な指導者を生み出す根本的な要因を弱めることもできるでしょう。

**高原:**人間の安全保障の推進と実現に向けて、JICAとJICA緒方研究所にどのようなことを期待していらっしゃいますか。

**カルドー:**研究は非常に重要です。また、上から下まで、ステークホルダー同士を結び付ける役割もとても重要でしょう。そこでJICAも、現在「欧州の未来会議」として市民集会を開催しているEUのように、人間の安全保障を実現する方法について、世界の市民社会と議論する場を持つと良いと思います。

**田中:**JICA緒方研究所が人間の安全保障に関する書籍を出版しているのは、非常に良いことだと思います。最近発行されたものには、中国からも何人かの学者が参加しているようですが、権威主義的な国の学者と共働して研究をすることも重要な貢献になります。人間の安全保障や人権について意識し、その意義について理解している学者を増やすことも研究所の役目です。

## 人間の安全保障や人権について意識し、その意義を理解した学者を増やすことも研究所の役目。

——田中明彦



また、日本政府の政府開発援助(ODA)を実施していく上で、JICAは非常に重要な役割を担っています。JICAはODAを通じて、民主主義でも権威主義でも、いずれの開発途上国においても、人間の安全保障を守りつつ、人材育成に貢献することができるのです。権威主義体制の構造の急激な変化を期待することはできませんが、権威主義的な指導者の威信をかけたかのように思われるODAプロジェクトが、やがてインフラ整備など人々の生活の向上に貢献するようになった例は多いと思います。

**高原:**最後に、人間の安全保障の提唱者であり、当研究所の創設者でもある、亡き緒方貞子さんを偲んで、一言お願いします。

**カルドー:**喜んで述べさせていただきます。実を言うと、緒方さんのおかげで、私の考えは大きく発展しました。人間の安全保障に関する私の考え方は、全てボスニア戦争での経験から生まれたものです。当時私は、ボスニアの平和人権団体のネットワークである、「Helsinki Citizens' Assembly」というNGOで代表を務めていました。緒方さんは、国連難民高等弁務官事務所(UHCR)の実施パートナーとしてボスニア全土を回り、現地の平和団体や人権団体に会ってみたいという私の要望を、快く受け入れてくださったのです。新しい戦争(“New Wars”)や人間の安全保障に関する私の考えは全て、ボスニア戦争中の、こうしたグループとの議論から生まれたものです。緒方さんの協力がなければ、決して実現しなかったことです。

その後、EUの外交政策の責任者から、ヨーロッパの安全保障政策のあり方に関する研究会の設立を依頼されました。当時、人間の安全保障のことはあまり知られていませんでしたが、ボスニアでの経験に基づいて、本当に多くの提言をまとめました。報告書を出したところ、緒方さんがとても前向きに、私たちとの会合を求めていらっしゃいました。人間の安全保

障をEUの中で進めていく上で、非常に大きな意味のあることでした。ですから緒方さんには、とても感謝しています。

**田中:**緒方さんは、まず私たちの先生であり、私たちを導いてくれる方だったと思います。私は政治学者として東アジア諸国における国際関係論を学んでおり、緒方さんは同分野において優れた有識者でした。緒方さんのUNHCRでの貢献は本当に大きなものでした。UNHCRの活動の進化の多くは、緒方先生がいらした時代から始まっているのです。その後緒方さんはJICAの理事長に就任し、JICAの活動範囲を広げ、開発協力機関の正当な活動として、平和構築支援を本格的に始めました。そして緒方理事長の下でJICAは、フィリピンのミンダナオ島などで平和構築に取り組み、アフガニスタンでは女性のエンパワメントをはじめとする社会経済開発の支援をしようと試みました。私は緒方さんのことを、前任者として心から尊敬しています。JICAの理事長としての私は、緒方さんの足下にも及びませんでした。緒方さんのことを、見習うべき、素晴らしい手本にしていました。

**高原:**本日は、国際政治に造詣が深いお二人をお呼びし、人間の安全保障に関して、国際社会という視点から深い議論をしていただきました。誠にありがとうございました。国家と人々のみならず、市民社会、企業、研究者など様々なアクターが重要であるという議論が印象的でした。脅威は様々で、時代とともに変化し、身近な脅威から国レベル、地域レベル、さらには世界レベルでの脅威もあります。一人ひとりの人間の安全保障のため、言い換えれば、人間の命を守る、暮らしを守る、尊厳を守るために、開発協力機関は多様な脅威の存在を把握し、それらに対応できるのか。いま、その意志と能力が問われているのだと思います。今後も、当研究所では、緒方さんが世界に提唱してきた人間の安全保障の重要性を世界に発信していきたいと思います。

一人ひとりの人間の安全保障のため、人間の命を守る、暮らしを守る、尊厳を守るために、開発協力機関は多様な脅威の存在を把握し、それらに対応できるのか。いま、その意志と能力が問われている。

—— 高原明生

人間の安全保障の概念を提唱した緒方貞子元 JICA 理事長を記念・追悼するとともに、コロナ時代における同概念の重要性をテーマに開催したシンポジウム「With/Post コロナ時代のグローバルな課題と人間の安全保障」(2020年11月2日開催)に際し、アントニオ・グテーレス国連事務総長およびフィリップ・グランディ国連難民高等弁務官から寄せられた緒方貞子氏への追悼メッセージを以下紹介します。人間の安全保障の重要性と緒方貞子氏によるその実践が述べられています。



第9代国連事務総長 アントニオ・グテーレス

緒方貞子さんは、偉大な人道主義者であり、世界中の人々の模範となっていました。JICA の理事長および国連難民高等弁務官として、道義に基づき、思いやりがあり、かつ実効性のある行動のあるべき姿を示してくれました。

緒方さんの尽力によって、数百万人の人々が、より良い生活や機会に恵まれるなど、多大な貢献を世に残しました。彼女が、人間の安全保障を強く主張したことで、世界中の難民の具体的なニーズや基本的権利に対する認識が高まりました。緒方さんは、人々のために、人道的行動のために、そして紛争の政治的解決の

ために立ち上がることを恐れませんでした。

新型コロナウイルス感染症のパンデミックに直面している今、緒方貞子さんの強さ、行動原理、価値観は、私たち全てに教訓を与えてくれます。

パンデミックは、あらゆる側面から人間の安全保障にリスクをもたらします。紛争地では、検査体制が不十分で感染が野放しに拡大する可能性があり、また予防や治療の態勢が脆弱なため、致命的な状況にあります。パンデミックによる経済的・社会的な影響は、それ以前から脆弱であった人々に対して、より大きいでしょう。何千万人もの人々が貧困と飢餓に陥ろうとしています。学校へ行けなくなった子供たち、特に女の子たちは、二度と学校に戻ることができないかもしれません。

我々の対応の中心に人々を置き、紛争調停から人道支援に至る人間の安全保障のあらゆる側面に注意を払い、そして保健システムを強化することが決定的に重要です。緒方貞子さんは、女性のリーダーシップの有効性が発揮された好例です。新型コロナウイルス感染症から力強く復興するためには、あらゆるレベルで、女性の貢献が必要です。

緒方さんは、世界的な危機に直面し、これまで以上に必要とされている多国間主義による解決策の提唱者でもありました。私は日本が、人命を守り、人間の自由と可能性の充足を高めるための活動に包括的に取り組み、建設的で責任ある国際社会の一員としての実績をより一層発展させていくものと確信しています。

国連は、日本政府と日本国民の揺るぎないパートナーです。今後も、JICA をはじめ、日本の企業、市民、若者の皆様との継続的な協力を期待しています。

我々は、緒方貞子さんの精神の下、ともにパンデミックを乗り越え、未来のために、より良い世界を築こうではありませんか。

## 第11代国連難民高等弁務官 フィリッポ・グランディ

国連難民高等弁務官としての私の前任者の一人であり、私の師であり、個人的な友人でもある緒方貞子さんの数え切れない功績と遺産の一部をお話させていただくことを光栄に思います。

彼女は、人権と尊厳を奪われ苦しむ人に対して、深い思いやりを持っていました。安全保障理事会や世界の指導者たちと話すときも、キャンプで難民と一緒に座り、彼らの窮状に耳を傾け、彼らの課題の解決策を見つける手助けをする時も、同じように落ち着いて、的確に話をされていました。また、バルカン半島やアフリカの五大湖、その他の多くの場所で頻繁に起きているような激しい紛争の真っ只中でも、ひるむことは、ほとんどありませんでした。

そして一部の政治家が、「自分第一」や「自国第一」という言辞を用いることや、難民は紛争や迫害のために不当に故郷を追われた普通の人々―あなたや私のような―であると説明するのではなく、権利の悪用者や脅威として誤った説明をしていることについて、彼女は愕然としていたことでしょう。

彼女は当時から、気候変動、貧困、パンデミックなど、私たちが今日直面する課題が持つグローバルな性質により、国際協力と集団的対応が必要であることを認識していました。

また、彼女は紛争や戦争のような政治的危機には人道的な解決策はなく、異なるアプローチが必要であることを理解し、他の多くの人に先んじてそう発言していました。危機の初期段階において、開発関係者が関与することを強く主張していました。彼女は、危機に対して効果的かつ持続可能な方法で対処するためには、国際的な対応の全ての要素―政治、人権、人道、開発―が緊密に連携しなければならないことを、時代に先駆けて理解していたのです。これは、何十年も前から彼女が唱えてきた「人間の安全保障」アプローチの核心です。

この考えが、援助に関する主要な議論や取り組みに反映されるまでに、20年以上の歳月を要しました。2015～16年に、政治と援助の失敗により100万人が欧州に流入したことにより、世界中の指導者は、この危機（特に強制移動に伴う危機）は、これまでとは異なる対応が必要であること―概ね緒方さんが何年も前に提唱したもの―を理解しました。

このことは、例えば2018年の国連総会で「難民に関するグローバル・コンパクト」が確認されたことに繋がり、強制移動の問題に対し、新たなアプローチをもたらすことになりました。その要諦は、難民とその受入れコミュニティを支援し、その負担と責任を国際社会でより広く共有するために、政府、人道・開発関係者、民間セクター、その他の関係者が協力して「全社会的」対応を行うことです。数十年前から緒方さんが先見性を持って唱えてきたこのアプローチの実践において、JICAと日本政府はUNHCRの重要かつ長年のパートナーであります。この強力なサポートが今も、これからも続くことを信じています。

最後になりますが、個人的な話をさせていただきたく存じます。緒方さんは多国間主義者であり、国際主義者であることは確かなことですが、自国への愛着が深く、日本人であることに誇りをお持ちでした。彼女との初来日の最後、飛行機でジュネーブに戻る際に、感想を聞かれました。彼女は、「地理と歴史が、私たちの日本を孤独な国にしたことを理解し始めましたか？」と尋ねてこられました。そして、「平和を実現するために国際的な役割を果たし、より強力な人道・開発支援をしなければ、私たちは繁栄することはできません。」と、彼女は付け加えました。それが、彼女の抱く日本への、そして世界への夢だったのです。彼女は、世界で最も脆弱な人々―難民や亡命者含む―が最も大きな代償を支払う可能性が高いパンデミックのこの時期においてこそ、このアプローチが続けられ、いかなる場合でも弱体化することがないことを願っていたに違いありません。



# [寄稿] 新型コロナウイルス感染症と人間の安全保障

公益社団法人グローバルヘルス技術振興基金（GHIT Fund）CEO 國井修\*

## 序章

本稿は、国家および人間の安全保障の視点から新型コロナウイルス感染症（COVID-19）パンデミックを俯瞰し、いかなる課題があったのか、また好機があったのかを考察する。さらに、それを基に、未来の人間の安全保障のあり方、その方向性について私見を述べたい。

## 1. 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）と人間の安全保障

### 1.1 COVID-19 はなぜ世界の安全保障を脅かしたのか

新型コロナウイルス感染症パンデミックは、「100年に一度の公衆衛生危機」といわれ、「第二次大戦以来の挑戦」、「我々は戦争状態にある」と叫ぶ国家指導者もいた。まずは、他の感染症と比較してCOVID-19はどれほどの世界的危機だったのかを整理したい。

原稿執筆時点（2022年1月10日）で、COVID-19の発生が中国政府から世界保健機関（WHO）に報告されて2年以上が経過した。この間の感染報告数は3億人、死亡報告数は550万人を超え、2021年1年間に限って言えば、報告された累計感染数は約2億人、死亡者数は約350万人である<sup>1</sup>。

これを単純比較すれば、この数字に匹敵、または凌駕する感染症はこれまでも多くあった。マラリアは2019年の1年間で推計2億2900万人が感染し（WHO 2020）、潜在性結核（結核菌に感染しているが発症していない状態）は世界で推計17億人である（WHO 2018）。また、推定死者数はエイズ関連で2005年に310万人（UNAIDS and WHO 2005）、結核は毎年減少し続けているものの2020年に150万人である（WHO 2021）。

COVID-19流行による悲惨な状況が伝えられた南アフリカの2021年の報告死者数は約6万人だが、エイズ関連の死者数は2019年1年間だけでも8万人を超える<sup>2</sup>。また、同様に悲惨なCOVID-19による死亡が伝えられたインドの2021年の死者数は約33万人だが、結核の推定死者数は2019年で43万人超である<sup>3</sup>。また、報告された死者数と感染者数から単純計算したCOVID-19の致死率（2021年末現在）は2%に満たず、SARSの11%（Chan-Yeung

---

\* 本レポート発刊時の所属。本稿執筆時点では、グローバルファンド（世界エイズ・結核・マラリア対策基金）戦略・投資・効果局長を務めていた。

1 <https://www.worldometers.info/coronavirus/> 2021年12月27日アクセス。

2 <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/number-of-deaths-due-to-hiv-aids> 2021年12月29日アクセス。

3 <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/number-of-deaths-due-to-tuberculosis-excluding-hiv> 2021年12月29日アクセス。



and Xu 2003) や MERS の 33% (Zhang et al. 2021) に比べるとはるかに低い。

では、なぜこれほどまでに COVID-19 が世界で騒がれたのだろうか。

まず一つ目の理由は、COVID-19 はその「狡猾」ともいえる感染力によって、少なくとも過去 100 年間に発生した新興感染症の中で最も速く世界中に拡大したことである。SARS やエボラ熱など劇的でわかりやすい症状を伴う感染症は人々に恐怖感を与え、むしろ封じ込めがしやすい。天然痘を撲滅できたのも、その明らかな皮膚症状で、無症状例がなく、診断しやすかったからである。一方、COVID-19 は無症状や症状発現前でも感染力があり、知らぬ間に 1 人が数十人に感染させるスーパースプレッダーもみられた。そのため、容易に検疫をすりぬけて国から国へ、また医療機関や介護施設などにも潜り込み、特に施設内感染から医療崩壊や死者の急増につながった。

実は、現在報告されている COVID-19 の感染者数と死亡者数も、限られた検査体制や無症状感染者の把握の限界などのため、実際の感染者よりも少ないと考えられ、ある研究では実際の感染者・死亡者数はそれぞれ報告数の 7.03 倍と 1.44 倍との推定もある (Rahmandad et al. 2021)。ブラジルの調査からは、2020 年 10 月までにアマゾン地域住民の 76% が新型コロナに感染したと推計され (Buss et al. 2021)、その感染力は脅威である。特にデルタ株、オミクロン株と新たに登場した変異株は、以前にも増して感染力が強くなり、新たな波を作った。軽症だから大丈夫と人々を安心させておいて、急に重症化するため、自宅療養中に死亡する、医療機関で人工呼吸器が不足するなどの報告が相次いだ。第一線で働く医療従事者からは「初めての経験、恐ろしい病気だ」との声も聞かれた。

二つ目は、過去の新興感染症は主に低・中所得国を襲ったが、COVID-19 は欧米先進国でより高い罹患率と死亡率を示したことである。世界的流行とはいえ、地域や国で影響は異なり、それにより国際社会の関心や危機感、社会および経済への影響も違ってくる。これまでエボラ熱やジカ熱が流行しても欧米での感染者は限られ、その経済損失も限定的だったが、COVID-19 は欧米を直撃して報道は過熱し、社会経済的損失は甚大となった。インパクトの違いは、執筆時点での死亡率 (100 万人当りの死者数) を比較すると明らかで、アメリカ 2573、イギリス 2194、ザンビア 199、カンボジア 177 となっており、欧米とアフリカ・アジアの間で罹患率・死亡率が 100 倍以上違う国々もあるほどである<sup>4</sup>。

これが逆ならどうなっていたか。過去の事例が示すように、国際的危機といっても、欧米を中心とする先進国にとって自分事か他人事かによって、脅威と危機のとらえ方や意識、対応や対策は大きく異なるものである。

## 1.2 人間の安全保障の視点から見た COVID-19 の問題

COVID-19 がもたらす人間の健康と命への脅威という直接的インパクトそのものが人間の安全保障の課題ではあったが、それに対する対策や措置を通じた間接的インパクトにも多くの問題が含まれていた。

感染症は誰にでも伝播するが、その感染および死亡リスクには地域や人口集団によって大きな格差がある。COVID-19 においても、アメリカでの感染リスクは、白人に比べヒスパニック系が 1.6 倍高く、入院リスクはアフリカ系が 2.6 倍高く、死亡リスクはアメリカインディアンが 2.2 倍高いなどの研究結果がある<sup>5</sup>。これらには貧困層が多く、高額な医療費を懸念して医療機関を受診するのが遅れたなどの要因が考えられている。

また、イギリスの研究では、人々が日常生活を送る上で、なくてはならない仕事に従事する労働者、いわゆるエッセンシャルワーカーはそうでない人に比べて COVID-19 に感染して重症化する人が多く、医療従事者では 7.4 倍、交通・輸送業者でも 2.2 倍であった (Mutambudzi et al. 2021)。自分や家族を守りたくても守れない人々がいるこ

4 <https://www.worldometers.info/coronavirus/> 2021 年 12 月 27 日アクセス。

5 <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/covid-data/investigations-discovery/hospitalization-death-by-race-ethnicity.html> 2021 年 12 月 27 日アクセス。

とが浮き彫りにされた。

感染者やハイリスクの人々への差別や偏見も見られた。流行早期に、欧米では中国人、またはアジア人差別が広がり、留学生が暴行を受ける、アジア系レストランが襲撃されるなどの事例が見られた。流行初期では、感染者やその家族、また医療従事者に対するあからさまな差別・偏見、時に暴力が多い国で報告された。日本も例外ではなく、COVID-19の治療を行っている病院で、関係者の子どもが保育園の利用を拒否されるなどの差別が生まれた。

間接的インパクトは、特にCOVID-19流行を抑えるために多くの国で行われた入国制限やロックダウン、外出禁止や自粛、また世界のサプライチェーンの停滞などにより引き起こされた。国際労働機関（ILO）によれば、コロナ禍により2020年1年間で2億5000万人が失業し<sup>6</sup>、世界銀行の推計によれば、極度の貧困に陥った人は約1億2000万人増加した<sup>7</sup>。また、国連食糧農業機関らの報告書では、2019年に比べ、2020年に飢餓に陥った人は1億6100万人増えたという（FAO et al. 2020）。

特にこれらの影響を受けたのが低・中所得国であり、また女性であった。インドが強行したロックダウンは世界最大規模の約14億人に影響を及ぼし、多くの日雇労働者が失職した。都会で生活できなくなった人々が数百キロの道のりを徒歩や自転車で地方に帰省したが、中には途中で脱水と栄養不足で死亡するケースも見られた<sup>8</sup>。

また、コロナ禍でのロックダウンや外出制限は、最も安全であるはずの自宅をストレスや暴力の巣窟にし、家庭内暴力や離婚の発生率を上げた。Oxfam Internationalの報告書によると、10カ国での家庭内での虐待や女性への暴力に関するヘルプラインなどへの相談件数は2020年に前年比で25%から111%増加した<sup>9</sup>。コロナ禍の数カ月間で行方不明になった少女や女性が約1,000人、その多くが殺害されたとみられる国もあった<sup>10</sup>。そのため国連は、コロナ禍で蔓延する女性への暴力を「影のパンデミック」と呼び警鐘を鳴らした。

このような課題に対して、補償や保護を含む措置や対策ができる国とそうでない国との間に大きな格差が認められた。ドイツでは、外国人でもオンラインで申請して3日後に60万円の休業補償が得られた<sup>11</sup>。その一方で、ケニアでは、時に一日1万円以上もする強制隔離の費用も自己負担しなければならない事例も見られた<sup>12</sup>。

このように、COVID-19は人間の安全保障、人間の生命、生活、尊厳にかかわる諸問題を多くもたらした。

### 1.3 国家の安全保障と人間の安全保障

COVID-19パンデミックは、個人、家族、地域、国家、世界のすべてのレベルでの安全保障を危機に陥れ、「国家の安全保障」および「人間の安全保障」の概念、またその対策に対しても一石を投じたといえる。

6 [https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/WCMS\\_795453/lang-ja/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/WCMS_795453/lang-ja/index.htm) 2021年12月30日アクセス。

7 <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021> 2021年12月27日アクセス。

8 <https://indianexpress.com/article/india/12-yr-old-walks-100-km-dies-just-short-of-bijapur-home-6371779/> 2021年12月30日アクセス。

9 <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621309/bp-ignored-pandemic-251121-en.pdf?sequence=19> 2021年12月27日アクセス。

10 <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/coronavirus-peru-deaths-women-girls-missing-lockdown-a9642021.html> 2021年12月31日アクセス。

11 <https://president.jp/articles/-/34398?page=1> 2021年12月28日アクセス。

12 <https://www.bbc.com/news/world-africa-52374254> 2021年12月28日アクセス。

安全保障の概念は、第一次、第二次世界大戦、冷戦を経て変容し、歴史的な文脈によって異なった意味を持つ状況依存的な概念といわれる（高橋 1998）。さらに、近年では、軍事的領域から非軍事的領域、例えば、環境、人権、経済、災害、国内問題なども安全保障概念に含まれるとの認識が広がっている。2012年の国連総会は、人間の安全保障の概念を、人々を脅かす広範な脅威を包含するものとして整理した（国連総会決議 A/66L.55/Rev.1）。多くの国々が新型コロナウイルスを「外敵」とみなし、国家非常事態宣言を発令し、国境を閉じ、全土または都市封鎖を強行したという意味で、それは「国家安全保障」の重要課題であった。ただし、パンデミックは国家レベルでは解決できず、世界が一致団結して闘うべきでありながら、先進各国が行ったのは自国優先主義に基づき、食料やマスク、人工呼吸器などの輸出を制限し、ワクチンの獲得競争を展開することであった。

これに対し、グローバルファンド、WHO、Gaviを含む9つの国際機関および民間団体が中心となり、COVID-19と闘う Tool（診断・検査、治療、ワクチンなど）の開発と普及を促進するメカニズム、ACT アクセラレーター（Access to COVID-19 Tools - Accelerator : ACT-A）を推進した。COVID-19 流行後2か月間で、先進国は自国のコロナ対策と経済対策に約10兆米ドルを費やす方針を発表する一方で（Cassim et al. 2020）、ACT-Aには2020年4月の設置から1年が経過した時点でも、当時の必要額約400億ドルのうち60億ドルも誓約しなかった<sup>13</sup>。

COVID-19 パンデミックは、安全を脅かす外敵に対して国を守る「国家安全保障」は基本的に重要だが、それだけでは国を守り切れない。国を越えたEUやAU（アフリカ連合）などの地域共同体、WHOを含む国連など国際機関、さらに国内でも地方政府や地方自治体、同業者組合や市民社会、NGOなどの役割と、それらの連携と協力の重要性がコロナ禍で大いに示された。

さらに、COVID-19を含む新興感染症が近年頻発する背景には、国を超えた地球規模の環境破壊、地球温暖化、都市化、グローバリゼーションなどがある。既に異常気象や自然災害が頻発しているが、地球温暖化によって今後ますます脅威は増え、危機が頻発することも予想される。「人新世」とよばれる時代の安全保障は、人間を発想の中心に置きつつも、地球規模で考え、解決策を模索することが必要とされている。

#### 1.4 COVID-19 がもたらした好機

COVID-19 パンデミックは危機であると同時に、世界に好機ももたらした。これまで15年以上もかかり、成功率も高いとはいえなかったワクチン開発をCOVID-19 流行後307日で成功させ、原稿執筆時点（2022年1月10日）で10のワクチンがWHO承認を受けている<sup>14</sup>。ちなみに、HIVにはまだワクチンはなく、結核は効果が限定的な100年前のワクチン（BCG）を使用している。さらにPCR検査法は64日、迅速検査は236日で市場に出回り、臨床試験を通じてステロイド剤（デキサメサゾン）の重症患者への有効性を138日で証明した（UK Government 2021）。これらの研究開発の成果は驚くべきもので、将来に向けて大きな可能性を示した。

またITを駆使したデータ収集・分析・発信は世界中で迅速化・高度化し、これまで追跡が難しかった変異株の拡がりもリアルタイムに把握できるようになった。これには政府機関やWHOだけでなく、大学や研究機関なども協力し、シビックパワーの貢献度が高かった。データは可視化され、専門家だけでなく、メディアも一般人も自由に使えるようになり、対策にも大きく寄与した。これまでWHOが発行する感染症関連の年次報告書（世界結核報告書など）は、1年または2年前のデータを分析して書かれてきたため、対策も遅れがちだったが、リアルタイムでデータを集集し、分析し、活用することがこれからの標準になっていくかもしれない。

他にも、IT技術は感染者の管理、濃厚接触者の追跡と隔離、変異株のモニタリングなどにも活用され、今後の

13 <https://www.who.int/publications/m/item/access-to-covid-19-tools-tracker> 2021年12月28日アクセス。

14 <https://covid19.trackvaccines.org/agency/who/> 2022年1月10日アクセス。

疾病対策に大きな進展を与えるものとする。

## 2. 未来の人間の安全保障と日本の役割

2021年、国連開発計画（UNDP）は「人間の安全保障に関する特別報告書ハイレベル諮問パネル」を設置し、武見敬三参議院議員、ラウラ・チンチージャ元コスタリカ大統領を共同議長にして、世界の有識者や政策立案者と共に議論がなされた<sup>15</sup>。これは2001年に緒方貞子元国連難民高等弁務官とアマルティア・セン教授を共同議長とする「人間の安全保障委員会」の下で議論が行われ、2003年に「安全保障の今日的課題」と題する報告書が公表されて以来のもので、新たな人間の安全保障の概念作りまたは再構築を目的としている。

これに呼応して、外務省主催で武見議員を囲んだ日本国内の勉強会「人間の安全保障研究会」が何度か開催され、筆者もその委員として発表やコメントの機会を得た。それを含め、未来の「人間の安全保障」に関する私見を述べたい。

まず、サイモン・シネック著『WHYから始めよ！』がその重要性を伝えるように、まずは「なぜ今、新たな人間の安全保障が必要なのか」を明確にすることが重要である。これまでの概念がなぜ古くなったのか、なぜ新たな概念が必要で、それによって何を求めようとしているのか。

人間の安全保障は、「誰一人取り残さない」社会を目指す「持続可能な開発目標（SDGs）」にもはや取って代わられたとの認識が国際社会の一部にはあるという（星野 2021）。そのような状況下、人間の安全保障に再度スポットライトを当てて、概念を再構築する意義、付加価値をきちんと示す必要がある。

先述の通り、時代の変化とともに、国家および人間の「安全保障」の概念はますます曖昧になってきたので、だからこそ、原点に立ち返り、「人間」を中心ににおいて安全保障を考えることに意味がある。特に、その整理には、何に対して（For what = 脅威や危機）、何を（What = 価値）、また誰を（Whom = 対象）守るべきなのか、そしてどのように（How = 手段）、誰が（Who = 主体）守るのか、を明らかにしながら、Whyにまた立ち返る必要もある。時代とともに、なぜ（Why = 安全保障の目的）も変化してきたため、具体的な脅威や危機を直視しながら、上記項目を具体的に想定しながら整理する必要がある。

世界および国家に対する脅威・危機は現在、多様化している。パンデミックの威力の凄さは今回世界に知れ渡ったが、地球温暖化による異常気象や自然災害、Chemical（化学）・Biological（生物）・Radiological（放射性物質）・Nuclear（核）・Explosive（爆発）によるCBRNE災害、そして終わることのない内戦や紛争を含め、世界には自然や環境、政治と経済、そして食料や公衆衛生などに関連する様々な脅威・危機が存在している。

また、守るべき価値も多様である。人々の生存、命を守るのは大原則としても、それによって、個人の暮らしや尊厳、自由、仕事、教育、地域や国の経済、国際的なサプライチェーンなどをどのように守るのか、その優先順位やトレードオフをどうすべきなのか。

誰が守るのかについても、コロナ禍で目立った、中央政府と地方政府（地方自治体）、また国家と地域共同体（EUなど）などの対立を今後いかに調整していくか。さらに、行政が十分に人々を守れないような国や状況では、同業者組合や市民社会、地域などの役割をいかに高め、能力強化（エンパワメント）していくか。人間を守り、国を守るためにも、地球規模で連携し、協力を促進しなければならない。その際の国際社会のガバナンス、リーダーシップ、コーディネーションをどうするか。

15 <http://hdr.undp.org/en/new-gen-human-security> 2022年1月10日アクセス。



今回のパンデミックは、未来の「安全保障」に対する様々な検討事項を示してくれた。

実際の脅威・危機に対応するには、概念や枠組みだけでは十分ではない。それを具体的な政策、戦略、戦術、運用にまで落とし込み、現場で有用で価値を示せるものが必要である。

それには「安全保障」を具体的なアクションにつなげる仕組みやメカニズムが必要である。それには「安全保障」の枠組みでだけでなく、「危機管理」として国レベル、その下位レベルで具体的な政策や戦略をつくり、戦術と運用方法を練っていく必要がある。そしてその際には、COVID-19の教訓から、国際・地球レベルでも「安全保障」をアクションにつなげる方法を具体的に吟味する必要に迫られている。

旧来の「人間の安全保障」では、人の命、暮らし、尊厳を守ることに重きを置き、そのための保護（プロテクション）と能力強化（エンパワメント）の重要性を説いている。コロナ禍で示された現実は、理想は理解できても、それを複雑なエコシステムの中で、いかに実行するか、解決するかはそう簡単ではないということである。「新たな人間の安全保障」はその現実の上に立って付加価値を与えることが重要である。

SDGsは現在、国際社会が共有する目標であり、各国は自分事としてターゲットを設定し、自助努力をすることが求められている。SDGsは、政府、国際機関、民間企業、市民社会なども巻き込み、国際的なパートナーシップも促進している。「新たな人間の安全保障」はこのSDGsに対抗する必要はなく、むしろSDGsの中にいかにその概念や枠組みを組み込んでいくか、また既存の世界健康安全保障イニシアティブ<sup>16</sup>や、人道支援のためのスフェアプロジェクトなどの原則および規準の設定、クラスターアプローチなどの連携と協力の体制作りなどにいかに反映し、役立てていくか、などを検討するとよいと思う。

私見では、現在よくいわれる「人間中心」および「コミュニティベース」のアプローチを突き詰めて、人間の安全保障とより強く結び付け、具体的なアクションにつながるような流れを作る必要がある。国家の危機や脅威に対する安全保障や危機管理は、トップダウンにならざるを得ないが、最終的に「守る主体」は自分であり、家族であり、地域である。ボトムアップでできること、すべきことは多くあり、安全保障を「国の義務」と考え、それを享受するのが「国民の権利」と主張するだけではいけない。COVID-19が教えたのは、国のリーダーシップだけに任せ、対策を待つだけではいけない、「人に感染させない」、「自分も感染しない」といった個人の責任と義務を果たし、自分や家族、そして地域を守るための行動の必要性である。

個人や地域、市民社会の役割や影響力は、IT技術を含む技術革新によって一層高まっている。これらが積極的に情報やニーズを発信することで、脅威や危機の早期発見、把握、そして警報につながる。それらを迅速に収集し分析することで、リアルタイムに状況をモニタリングし、対策や措置を検討、判断できる。地域や人口集団の脆弱性を測定しながら、「脆弱な人」や「取り残された人」をいち早く見つけ、必要なサービスを提供したり、サービス提供者側と受け手とをつないだりすることもできる。

人間中心、地域を基盤としたきめ細かいサービス提供には、公的セクターだけでなく、市民社会やNGO、民間セクターや学界などの積極的な参画と協力が必要となる。産学官民連携というが、これはなかなか自然には進まないもので、そのためのメカニズムを構築する必要がある。

今回のパンデミックでは、上述の通り、驚異的な速さでワクチンや診断法、治療薬などが開発された。だが将来、地球規模の脅威や危機に対する安全保障および危機管理を考えると、イノベーションやテクノロジーをいかに生み、活用するか、生まれた国際公共財や知財をいかに世界で共有し、公平に分配するかは重要な課題である。また、脅威や危機への対応に要する物資の備蓄や調達、情報システム、人材育成や緊急時対応可能能力（サージキャパシティ）の向上など、具体的な安全保障および危機管理の国際的な連携と協力もさらに促進し、改善すべきであろう。

---

16 <http://ghsi.ca/> 2022年1月10日アクセス。

現在、G7やG20を含め、国際社会は将来のパンデミックへの準備と対応（pandemic preparedness and response: PPR）に注力している。もちろんPPRは重要だが、感染症以外にも国際社会には多くの脅威や危機があり、これらを別々に議論し、新たなメカニズムを創るのは効率が悪く、国際的な資源も限られている。「安全保障」の名の下に、将来の多様な脅威や危機に対して、いかに人間ひとりひとりの命、暮らし、尊厳を守るか、さらに、限りある地球の生態系と環境を守り、脅威や危機を減らし、それらに対応していくか。COVID-19からの学びを最大限に生かして、未来へのアクションを具体的に作る必要がある。その過程でのJICAの貢献に大いに期待している。

## 参考文献

- シネック, サイモン, 2012、『WHYから始めよ！インスパイア型リーダーはここが違う』、栗木さつき訳、日本経済新聞出版。
- 高橋杉雄, 1998、『「安全保障」概念の明確化とその再構築』、『防衛研究所紀要第1号』、防衛研究所、130-145。
- 土田陽介, 2020、PRESIDENT Online、『「申請2日後に60万円」だけじゃないドイツのすごい雇用対策：なぜ日本の補償は見劣りするのかわかるのか』、2021年12月28日アクセス。<https://president.jp/articles/-/34398?page=1>
- 星野俊也, 2021、『人間の安全保障の「これまで」と「これから」』、2021年3月9日人間の安全保障研究会発表資料。
- BBC. 2020. "Coronavirus: Kenya quarantine escapees arrested while drinking at bar." BBC News, April 23, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-africa-52374254>
- Buss, Lewis F., Carlos A. Prete Jr, Claudia M. M. Abraham, Alfredo Mendrone Jr, Tassila Salomon, Cesar de Almeida-Neto, Rafael F. O. França, Maria C. Belotti, Maria P. S. S. Carvalho, Allyson G. Costa, Myuki A. E. Crispim, Suzete C. Ferreira, Nelson A. Fraiji, Susie Gurzenda, Charles Whittaker, Leonardo T. Kamaura, Pedro L. Takecian, Pedro da Silva Peixoto, Marcio K. Oikawa, Anna S. Nishiya, Vanderson Rocha, Nanci A. Salles, Andreza Aruska de Souza Santos, Martirene A. da Silva, Brian Custer, Kris V. Parag, Manoel Barral-Netto, Moritz U. G. Kraemer, Rafael H. M. Pereira, Oliver G. Pybus, Michael P. Busch, Márcia C. Castro, Christopher Dye, Vítor H. Nascimento, Nuno R. Faria and Ester C. Sabino. 2021. "Three-quarters attack rate of SARS-CoV-2 in the Brazilian Amazon during a largely unmitigated epidemic." *Science*. 371(6526): 288-92.
- Cassim, Ziyad, Borko Handjiski, Jörg Schubert and Yassir Zouaoui. 2020. "The \$10 Trillion Rescue: How Governments Can Deliver Impact." McKinsey & Company.
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). "Hospitalization and Death by Race/Ethnicity." Accessed on December 27, 2021. <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/covid-data/investigations-discovery/hospitalization-death-by-race-ethnicity.html>
- Chan-Yeung, Moira and Rui-Heng Xu. 2003. "SARS: epidemiology." *Respirology*. 8(1): 9-14.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations World Food Programme (WFP) and World Health Organization (WHO). 2020. *The state of food security and nutrition in the world 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome: FAO.
- Global Health Security Initiative (GHSI). "Global Health Security Initiative Homepage." Accessed on January 10, 2022. <http://ghsi.ca/>
- Indian Express. "12-year-old walks 100 km, dies just short of Bijapur." Accessed on December 30, 2021. <https://indianexpress.com/article/india/12-yr-old-walks-100-km-dies-just-short-of-bijapur-home-6371779/>
- International Labour Organization (ILO). 2021. "World Employment and Social Outlook 2021: Trends 2021." Accessed on December 30, 2021. [https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/WCMS\\_795453/lang-ja/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/WCMS_795453/lang-ja/index.htm)
- Mutambudzi, Miriam, Claire Niedwiedz, Ewan Beaton Macdonald, Alastair Leyland, Frances Mair, Jana

- Anderson, Carlos Celis-Morales, John Cleland, John Forbes, Jason Gill, Claire Hastie, Frederick Ho, Bhautesh Jani, Daniel F. Mackay, Barbara Nicholl, Catherine O'Donnell, Naveed Sattar, Paul Welsh, Jill P. Pell, Srinivasa Vittal Katikireddi and Evangelia Demou. 2021. "Occupation and risk of severe COVID-19: prospective cohort study of 120 075 UK Biobank participants." *Occupational and Environmental Medicine*. 78(5): 307-14.
- Oppenheim, Maya. 2020. "More than 900 women and girls missing and feared dead in Peru since coronavirus crisis started." *Independent News*, July 28, 2020. Accessed on December 31, 2021. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/coronavirus-peru-deaths-women-girls-missing-lockdown-a9642021.html>
- Oxfam International. 2021. "The Ignored Pandemic: The Dual Crises of Gender-Based Violence and COVID-19." *Oxfam Briefing Paper-November 2021*. Accessed on December 27, 2021. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621309/bp-ignored-pandemic-251121-en.pdf?sequence=19>
- Rahmandad, Hazhir, Tse Yang Lim and John Sterman. 2021. "Behavioral dynamics of COVID-19: estimating underreporting, multiple waves, and adherence fatigue across 92 nations." *System Dynamics Review*. 37(1): 5-31.
- The Joint United Nations Programme on HIV and AIDS (UNAIDS) and World Health Organization (WHO). 2005. "AIDS epidemic update 2005." [https://data.unaids.org/publications/irc-pub06/epi\\_update2005\\_en.pdf](https://data.unaids.org/publications/irc-pub06/epi_update2005_en.pdf)
- UK Government. 2021. "100 Days Mission to Respond to Future Pandemic Threats. A report to the G7 by the pandemic preparedness partnership." [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/992762/100\\_Days\\_Mission\\_to\\_respond\\_to\\_future\\_pandemic\\_threats\\_\\_3\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992762/100_Days_Mission_to_respond_to_future_pandemic_threats__3_.pdf)
- United Nations Development Programme (UNDP). "NewGen Human Security." Accessed on January 10, 2022. <http://hdr.undp.org/en/new-gen-human-security>
- World Bank. 2021. "Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021." Accessed on December 27, 2021. <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-povertylooking-back-2020-and-outlook-2021>
- World Health Organization (WHO). "COVID-19 Vaccine Tracker (updated January 7, 2022)." Accessed on January 10, 2022. <https://covid19.trackvaccines.org/agency/who/>
- . "The Global Health Observatory." Accessed on December 29, 2021. <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/number-of-deaths-due-to-tuberculosis-excluding-hiv>
- . 2018. "Global Tuberculosis Report 2018." <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565646>
- . 2020. "World malaria report 2020." <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015791>
- . 2021a. "Global Tuberculosis Report 2021." <https://www.who.int/publications/i/item/9789240037021>
- . 2021b. "The Global Health Observatory." Accessed on December 29, 2021. <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/number-of-deaths-due-to-hiv-aids>
- . 2022. "Access to COVID-19 tools funding commitment tracker." Accessed on December 28, 2021. <https://www.who.int/publications/m/item/access-to-covid-19-tools-tracker>
- Worldometers. "COVID-19 Coronavirus Pandemic." Accessed on December 27, 2021. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>
- Zhang, An-Ran, Wen-Qiang Shi, Kun Liu, Xin-Lou Li, Ming-Jin Liu, Wen-Hui Zhang, Guo-Ping Zhao, Jin-Jin Chen, Xiao-Ai Zhang, Dong Miao, Wei Ma, Wei Liu, Yang Yang and Li-Qun Fang. 2021. "Epidemiology and evolution of Middle East respiratory syndrome coronavirus, 2012–2020." *Infect Dis Poverty*. 10(1): 66.

# [研究ノート] アフリカにおける人間の安全保障をめぐる理解と実践 —歴史とコロナ禍のもとでの変化—

JICA 緒方貞子平和開発研究所 主任研究員 花谷厚

## 1. はじめに

2022年は第8回アフリカ開発会議（以下、「TICAD8」）の開催が予定される年である。TICADの成果文書に最初に人間の安全保障の文言が使われたのは2003年のTICADⅢであった。同会議の「TICAD10周年宣言」（外務省2003）において、「アフリカ開発の羅針盤となるような基本的な哲学と原則」（前掲書）の一つとして人間の安全保障が示された。この背景には、同年に改訂された政府開発援助大綱において、人間の安全保障の視点が日本の援助の基本理念の一つとして位置づけられたことがあった（高橋2017）。

それ以降、2008年のTICADⅣでは「優先分野」の一つとして、2013年のTICADⅤでは「包括指針」の一つとして、そして2016年のTICADⅥでは「指針」ないしは「指導原則」の一つとして、人間の安全保障の促進ないしは確立が掲げられてきた（外務省2008; 2013; 2016）。直近の2019年に開催されたTICAD7では、特定の項目としては取り上げられてはいないものの、「1.0序論」の中で持続可能な開発とともにTICAD実施を導く理念の一つとして重視されている（外務省2019a）。国際協力機構（JICA）でも、TICAD7での議論を踏まえ、近年顕著となった気候変動や技術革新のもたらす格差の影響など人間の安全保障に対する新たな脅威が生まれていることに注目し、「新時代の『人間の安全保障』」の考えを打ち出した（JICA2019）。

このように位置づけと表現を少しずつ変えながらも、日本政府はTICADⅢ以降、人間の安全保障をアフリカ開発の基本理念の一つとして掲げてきた。そしてアフリカを含む世界各国がコロナ禍に見舞われ、人々の安全が脅かされている現在、TICAD8においてもその位置づけが高まることはあっても低くなることはないであろう。

ところで、人間の安全保障に対する日本側の一貫した高い位置づけに対し、TICADのもう一方の当事者であるアフリカ側は人間の安全保障をどのように捉えてきたのだろうか。貧困、紛争、テロ、強制移動、感染症、干ばつ等に見舞われるアフリカであるがゆえに、日本としては、そこで人間の生命、生活、尊厳が著しく脅かされていると考え、人間の安全保障はアフリカにとって有用であると、ある種当然のごとく考えてきた。しかし、当のアフリカ側ではどのように受け止められ、政策に適用されてきたのか、我々は十分に理解しているだろうか。

もとより人間の安全保障は幅広い概念であり、これまでも様々な捉えられ方をしてきた。学術的に様々な議論がなされてきただけでなく、同概念を支持する国家や組織の政策理念としてもそうであった。その受け止め方の違いは、日本とアフリカの間にも存在するのではないかと。もしTICAD8以降も引き続き、日本政府やJICAが人間の安全保障概念を主要な開発理念として位置付けるのであれば、アフリカ側における同概念の受け止め方と適用状況を理解すること、そして将来の問題として現在のコロナ禍<sup>1</sup>がその理解と実践にどのような影響を与えつつあるのか、与えるのかを理解することが必要ではないか。そのような作業を通じてこそ、アフリカと日本双方にとって、ア

1 本稿においては、コロナ禍は新型コロナウイルスの感染状況およびその社会的、経済的影響について言及する場合に用い、新型コロナウイルス感染症そのものを指す場合には新型コロナの語を用いる。



フリカの置かれた状況に即した人間の安全保障に対する理解が進み、より有効な概念として発展させることが可能になるだろう。そして、何よりも TICAD の主要理念の一つである、アフリカのオーナーシップを尊重することにもつながるだろう。

本稿では以上の問題意識の下、アフリカ諸国の声を代表する地域機関であり、2010 年以降 TICAD 共催者となってきたアフリカ連合（African Union、以下、「AU」）の基本枠組みとしての AU 制定法とその下での主要な活動をたどることを通じて、AU における同概念の位置づけと実践状況を確認していく。さらに具体的な事例として、アフリカにおいて人間の安全保障の考え方を積極的に受け入れ、また現在アフリカにおいてコロナ禍の影響を最も大きく受けている国の一つである南アフリカ共和国（以下、「南アフリカ」）を対象に、人間の安全保障が同国の民主化に果たしてきた役割を確認するとともに、現在のコロナ禍による人間の安全保障への影響を考察する。これらの作業を通じて、人間の安全保障概念が今後アフリカにおいて一層有効性を発揮するために克服すべき課題について考えていきたい。

以下、第 2 節においては人間の安全保障概念の定義とその後に続く分析の視点を設定する。第 3 節ではアフリカにおける人間の安全保障を巡る言説が、何に焦点を置いて議論してきたかを振り返る。第 4 節では、AU 設立に至る議論をたどるとともに、AU における人間の安全保障の実践状況を考察する。第 5 節では、南アフリカの主要政策における人間の安全保障の位置づけと民主化後の発展に果たした役割を整理した上で、現下のコロナ禍による社会的、経済的影響が人間の安全保障に及ぼす含意を考察する。最後の第 6 節では、本論での議論を整理するとともに、残された課題と今後の展望を提示してまとめとする。

## 2. 人間の安全保障概念とその特徴

人間の安全保障の概念については、1993 年および 94 年の国連開発計画（UNDP）の人間開発報告書により紹介されて以降、2003 年の人間の安全保障委員会（Commission on Human Security、以下、「CHS」）による最終報告書 *Human Security Now*<sup>2</sup>、そして 2012 年の国連総会決議などでの様々な議論を経て、国際場裏では一定の共通理解が形成されつつある（JICA 2018）。長年の国際場裏での議論の結果合意された 2012 年の国連決議では、「人間の安全保障は、加盟国が人々の生存（survival）、生計（livelihood）及び尊厳（dignity）に対する広範かつ分野横断的な課題を特定し対処することを補助するアプローチである」<sup>3</sup>と広義に定義している（UNGA 2012）。

この間カナダやノルウェーなどの国々は、生存に重点を置いた解釈に基づき、重大な人道危機に際して国家が市民を保護しない場合には、国家の主権を制限して国際社会が人道的な介入を行うことを容認する「保護する責任」（Responsibility to Protect、通称 R2P）としての定義を主張した。他方、日本やタイなどの国々は、国家主権と人道的要請の対立を回避する形で、脅威を暴力的紛争よりも広くとらえるとともに、各国の主権の下での保護と能力強化（エンパワメント）を重視する定義を与えてきた（JICA 2018）。

一連の議論を踏まえ、現在日本の外務省では、人間の安全保障を「人間一人ひとりに着目し、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、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化（エンパワメント）を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方」と定義している（外務省 2021）。

本稿においても基本的にこの日本政府の定義に依拠して議論を進めていくが、その際の視点として、上記定義に関わるいくつかの特徴を確認しておきたい。それを通じて、人間の安全保障概念では、「誰の」、「何を」、「何から」、

2 邦題『安全保障の今日的課題』、以下「CHS 報告書」。

3 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>。2022 年 1 月 14 日アクセス。

「誰が」、「どのようにして」守るのか、という基本的要件を再確認する。

### (1) 「人間」中心の視点

人間の安全保障が国家の安全保障と区別される一つの特徴は、一人ひとりの人間への注目である。すなわち国家安全保障で前提とされてきた国家の主権や領土ではなく、人間の安全を守ることに重きを置く。これは、人間を開発の手段ではなく、開発の主目的として位置付けることを意味する (Alkire 2003)。さらに安全保障の対象を国家から一人ひとりの人間に移すことは、対象である人間を脱集計化 (disaggregate) し、それぞれの置かれた個別の状況を把握することを要請する (UN OCHA 2009)。脱集計化を通じて、脆弱な状況に置かれた人々を同定し、状況に即した対応手段の構築が可能となる。

### (2) 「人間の安全」を構成する中枢部分

人間の安全保障で守られるべき「人間の安全」とは、人間の「生存、生活、尊厳」を意味する (UNGA 2012)。CHS 報告書では、これを「人が享受すべき基本的な権利と自由」であり、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分」であると表現する (CHS 2003, 11)。この背景には、あらゆる人間は、「すべての権利を享受し彼らの持つ人間としての可能性を開花させる機会を平等に有 (する)」 (UNGA 2012) という人権やケイパビリティ論<sup>4</sup>に根差した考えがあり、中枢部分には、経済的豊かさだけでなく、「市民的、政治的自由 (liberties) や経済的、社会的、文化的自由 (freedoms) も含む」とされる (Alkire 2003, 26)。人間の安全保障は人間の命を守ることにとどまらず、人が人として生きていく上で最低限必要であり、かつその可能性を広げるために必要な要件を守ることを意図する。

### (3) ダウンサイドリスクへの注目

人権が尊重されるべき権利に関する規範であり、また人間開発が潜在能力の充足と発揮という進歩と増進を志向する概念であるのに対し、人間の安全保障はそれらの「状況が悪化する危険性 (ダウンサイドリスク)」 (CHS 2003, 17) に注目する。危険性は「広範かつ深刻」 (UNGA 2012) な影響をもたらす脅威によってもたらされ、その種類は、紛争、テロ、政治的抑圧、強制移動、感染症、極度な格差や貧困、飢餓、気候変動等、場所や時代により多様でありかつ変化する。さらに人間の安全保障は、危機が発生してからの対応だけでなく、将来の危険性に対する予防を重視するため (UNGA 2012)、脅威の背後にある根本原因を理解することを要請する。

### (4) 多様なアクターの関与

人間の安全保障は、国家が国民に対して安全を提供できない、ないしはその意思がない場合においても、いかにして人間の安全を確保するかという関心から生まれた概念であるため、前提として国家以外の保護提供者が想定されている。加えて人間の安全保障は人間に対する脅威が発生するレベルを、個人 (例えば、犯罪) からコミュニティ (例えば、民族間の緊張)、国家 (例えば、国家による圧制)、地域 (例えば、感染症の流行)、国際社会 (例えば、気候変動) によるものまで多層的に理解する (UNDP 1994)。そこから、保護の提供者として、コミュニティから

4 アマルティア・センにより提唱された人間の福祉や厚生に対する考え方で、貧困を単に経済的な困窮状態と捉えるのではなく、人びとの生活や人生における潜在的可能性 (できること、なれること) の欠如として捉える考え方 (例えば、セン (1999))。潜在的可能性の一つ一つを機能 (ファンクショニング) と呼び、その集合を潜在能力 (ケイパビリティ) と呼んだことから、潜在能力論、ケイパビリティ論と呼ばれる。

国家地域機構、国際社会に至るまで多様なアクターが想定され、相互の協調とパートナーシップが重視される<sup>5</sup>。

### (5) 保護とエンパワメント

人間の安全保障では、脅威への対応手段として保護とエンパワメントを重視する。人間の安全保障は「人の生き方を決定するのはその人自身である」との考え方に拠っており（CHS 2003, 12）、「人々や社会が自らの力ではどうにもならない原因により安全を脅かされている」（前掲書, 19）場合には保護が必要とされる一方で、「個人や社会の潜在能力を伸ばし、[...] 情報に基づく選択を行い、自らのために行動できるようにする」（前掲書, 12）ためのエンパワメントを重視する。エンパワメントは自らを守るだけでなく、保護の制度に働きかけ制度改善をも可能にするという意味で、両者は相互補完的かつ相互補強的であると理解される。

## 3. アフリカにおける人間の安全保障に関する主要な言説

人間の安全保障の定義と特徴を以上のように整理した上で、次にアフリカ側における人間の安全保障にかかわる主要な言説が、これまで何をテーマとして扱ってきたかという点に注目して整理する。ここでは CHS 報告書発刊を一つのメルクマールとして、2000 年代以降になされた言説を取り扱う<sup>6</sup>。

### 3.1 2000 年代の主要な言説

CHS 報告書における最初のコラムは、CHS メンバーの一人であり、人間の安全保障の概念整理に大きな役割を果たしたとされる南アフリカの下院議長フレネ・ジンワラによる、「安全保障を再考することがアフリカにとってなぜ必要か」と題された一文である（CHS 2003, 25-27）。同コラムにおいてジンワラは、「アフリカにおいては、植民地支配と新植民地主義の歴史の中で、そして国内外の力が絡み合っって人々を支配し蹂躪するという複雑な過程の中で、安全保障の概念が形成された。対立関係は国内にあり、人々の日常生活は常に危険にさらされてきた」（CHS 2003, 25）として、アフリカにおける人間の安全保障に政治的要因が深く関係することを指摘した。

CHS 報告書におけるジンワラの問題意識を引き継ぐ形で 2000 年代に議論されたのは、アフリカの国家はなぜ人間に対する保護を提供してこなかったのか、なぜアフリカ国家は人間に対する危害（insecurity）の源泉であり続けるのか、という問題であった。この関心に基づき、この時期アフリカ国家と人間の安全保障の関係について論じた研究が多くみられた（Cilliers 2004; Langenhove 2004; Abutudu 2005; Hendricks 2007; Poku et al. 2007; Spears 2007 他）。これらの論者は、アフリカの脆弱国家論に依拠しつつ、アフリカにおける国家と人間の安全保障の関係について、概ね以下の理解を示した（例えば、Cilliers 2004; Spears 2007）。

アフリカの新興独立国は、植民地時代に恣意的に設定された国境を引き継いで生まれた。その国際法上の統治の

---

5 ただし、人間の安全保障は国家の主権を否定するものではない。国連決議では、「市民の生存、生計及び尊厳を確保する一義的な責任と役割は国家にある」と強調している（UNGA 2012）。

6 南アフリカにおいては、冷戦終結およびアパルトヘイト体制の廃止を受け、1990 年代から国家の安全保障の基盤を人間の安全保障に置くべきとの議論がなされていた（例えば、Booth 1991; Booth and Vale 1995; Thompson and Leysens 2000）。しかし、2000 年代半ばに望月（2006）が指摘したように、一般にアフリカにおける人間の安全保障研究は基本的に「低調」（前掲書, 10）なものであり、この傾向はその後も継続した。その理由の一つとして、9.11 以降、米国主導の対テロ戦争がアフリカにおいても主流化することにより、人間の安全保障への関心が徐々に「（親米）体制の安全保障（regime security）」（Abutudu 2005）に取って代わられたことがあるとされる。

正当性は旧宗主国、アフリカ統一機構（OAU）を含む国際社会によって認められたが、国内の支持基盤は限定的で国内的には統治の正当性を欠いていた。統治者は自らの権力支配を確固たるものにするため、パトロン・クライアント関係を通じて支持者へ資源やポストを配分する一方で、非支持者に対しては軍や警察を用いた暴力により支配した。新家産制国家<sup>7</sup>と呼ばれるこの統治体制は、国内的統治の正当性が脆弱であるにも関わらず、米ソの庇護の下で冷戦期を通じて存続した。80年代以降の構造調整政策により国家の保護機能は一層弱体化する一方で、冷戦終結後のグローバル化と民主化の中で、限られた資源を巡って政治エリート間の競争と対立は一層激化し、その一部は武力紛争化した。紛争に関与する政治エリートは、紛争を通じた資源収入と武器入手に個人的利益を見出し、紛争と人々への危害は継続した。この間、統治者自らの個人的な利益と権力の確保（elite security）が優先された結果、国民の人間の安全保障（human security）は顧みられることがなかった（Cilliers 2004, 39）。

多くの論者がアフリカ国家と人間の安全保障の関係について認識を共有する一方で、問題への対処のあり方としては大きく分けて二つの立場が示された。一つは、AU、地域経済共同体（RECs）などの地域機構に期待する立場であり（Langenhove 2004; Poku et al. 2007）、もう一つは国家による保護を重視する立場である（Cilliers 2004; Spears 2007）。前者は、国家が保護を提供し得ないことや紛争や感染症などの脅威が国境を跨ぐものであることを理由に、他のアクターによる保護を期待する。後者は、国際社会や地域機構が介入し調停するとしてもそれは一時的なものに過ぎず、より持続的な人間の安全保障は国内的に正当性を持つ国家によってしか提供され得ないとの理由により、逆説的ではあるが、国家の統治改善を通じた保護の提供に期待するものであった<sup>8</sup>。

### 3.2 2010年代以降の主要な言説

2010年代に入ると、アフリカの人間の安全保障をめぐる言説は個別の脅威に注目するようになった。この時期もアフリカにおいて人間の安全保障を体系的に扱う研究は限られていたが、ここでは、複数のアフリカ人研究者が共働してアフリカの人間の安全保障を包括的に取り上げた数少ない研究成果である *Protecting Human Security in Africa*（Abass 2010）と、アフリカにおいて人間の安全保障を継続的に扱ってきたほぼ唯一のシンクタンク組織である安全保障研究所（Institute for Security Studies、以下、「ISS」）の活動を取り上げる。

Abass（2010）は、書籍の目的を「アフリカにおける最も深刻な脅威を同定し、それらの脅威から人々を守る法的、制度的メカニズムを分析すること」としており（前掲書, 12）、同書が特定の脅威を中心に据え、主に人権に関する国際法の観点から書かれたものであることがわかる。

同書は、食料安全保障、環境、小火器、強制労働、鉱物資源、海賊、強制移動、女性の人権、腐敗、といった脅威や問題を取り上げて国際法に照らした人権状況を検証する。さらに、アフリカでは人間の安全保障に対する様々な脅威から人々を守る法的、制度的枠組みが一定程度存在するにも関わらず、その適切な執行が行われていないがゆえに、人々の安全が危機に瀕していることを指摘する（前掲書, 361-62）。そして、国際法に基づく適切な保護が行われるよう、国家だけでなく、地域機関、市民社会、非政府組織（NGO）を含む多様なアクターによる取り組みが強化されることへの期待を述べて結論とする（前掲書, 363）。Abassの研究は、アフリカの人間の安全保障に対する多様な脅威を包括的に取り上げた先駆的な研究であったが、そのアプローチは基本的に国際法の順守を求める

7 例えば、Bratton and Walle（1994）参照。

8 アフリカ側研究者ではないが、アフリカにおける人間の安全保障の問題を積極的に取り上げた論者として、英国のサウサンプトン大学の Caroline Thomas が挙げられる。彼女は、新自由主義思想に基づくグローバリゼーションが国家間や社会内の貧困と格差を拡大させており、これが途上国とりわけアフリカの人間の安全保障を脅かしていると主張した（Thomas 2000; 2001, Thomas and Wilkins 1999）。



規範的かつ保護を重視したものであった。

1996年に南アフリカでJakkie Cilliersらによって設立されたISSは、「持続的平和と繁栄を達成するための手段として人間の安全保障を増進すること」<sup>9</sup>を目的として活動を行ってきた。ISSでは、2007年に同組織が発行する*African Security Review*誌において、Human Security in Africaと題した特集号を発表した他、2013年以降、それまでISS Annual Reviewとしていた年報のタイトルを*Improving Human Security in Africa*と変更するなど、一貫してアフリカの人間の安全保障に焦点を当てて研究と政策提言を行ってきた。

ISSの活動範囲は広範なものであるが、同組織が関心を持ってきた研究テーマを把握するため2013年以降の年報報告テーマを整理してみると、紛争予防、平和構築、国際犯罪および組織犯罪、治安や刑事司法などが継続的に扱われていることがわかる<sup>10</sup>。さらに近年では時代の変化に応じて、暴力的過激主義、人の移動（移民および難民）、海洋安全保障等にも関心を広げている。African Futures Projectという共通テーマの下、貧困、自然資源、人口等、開発関連の脅威も取り上げているがその扱いは限定的である。他方で分析のレベルは国家にとどまらず、地域、大陸全体に及んでおり、また脅威の背後にある政治、経済、社会状況にも視野が及んでいる。なお、ISSにおいては前述のCilliers以来、脅威に対処する主体としては、基本的に国家の責任を重視するという立場である。総じてISSでは、人間の生存に対して直接脅威となる平和、治安分野を主な対象としつつ、脅威ごとに幅広い分析に基づく政策提言が行われてきたと言える。

### 3.3 人間の安全保障の特徴から見た整理

以上の整理を、前節で確認した人間の安全保障の特徴から見るとどのように評価できるであろうか。

- (1) 人間中心の視点について言えば、いずれの言説も脅威に晒される脆弱な人間に焦点を当てていることは間違いない。しかし、そうでありながら、ここで見た言説は主に脅威の視点からアプローチされており、必ずしも人々の視点からなされたものではない。
- (2) 人間の安全を構成する中枢部分については、上と同じく、これまでの言説は主に脅威の視点からなされており、人間の生存、生活、尊厳がどのように脅かされているかという守るべき中枢に焦点を当てたものでは必ずしもない。
- (3) ダウンサイドリスクへの注目に関して、紛争、小火器、国際犯罪などの平和、治安分野から、飢饉、感染症、強制労働に至るまで様々な脅威が取り上げられている。近年その対象は、暴力的過激主義、海賊、移民や難民を含む人の移動へと拡大している。しかし、基本的に個々の脅威が個別的に扱われているという特徴がある。
- (4) 多様なアクターの関与については、国家の役割を重視するアプローチがある一方で、国際社会や市民社会の役割を重視するアプローチもある。ただし両者は、アフリカの国家がその保護に対する責任を果たしてこなかったとする点では認識を共有している。
- (5) 保護とエンパワメントについては、国家であれ、国際社会であれ、一義的には保護への注目が高いと言える。これはアフリカ国家の機能不全という状況を反映しているとも考えられるが、それを補完し、補強する人間自身の果たす役割とそのエンパワメントに対する関心は見られない。

9 <https://issafrica.org/about-us/how-we-work> 2022年1月14日アクセス。

10 *Improving Human Security in Africa: ISS Annual Review 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020* 各号に基づく（ISS 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021）。

これまでアフリカにおける人間の安全保障に関する言説は、アフリカ国家と人間の安全保障の関係についての基本認識を共有しつつ、主に人間の安全に対する様々な脅威と、国家によるものであれ、国際機関等、他のアクターによるものであれ、その保護を主要テーマとして扱ってきた。これは人間の安全保障に対する脅威に溢れ、国家が保護機能を十分に果たしてこなかったアフリカの状況を見ると当然のことかもしれない。しかしそのことは、脅威を区分的に (compartmentalized) 扱ってしまうことや、人間を保護の対象としてだけ見ることにつながる制約もはらんでいる。人間の安全保障が重視する、人間を中心に据え、守るべき中枢がどのように脅かされているかを人々の置かれた状況に即して理解する視点や、個人とコミュニティが脅威に対してどのように対処していくことができるかという人間のエンパワメントに焦点を当てた視点は、アフリカにおける人間の安全保障を巡る議論に残された今後の課題である。

## 4. AUにおける人間の安全保障の理解と実践

2002年に創設されたAUが前身のアフリカ統一機構 (Organization of African Unity、以下、「OAU」) と比較して最も大きく異なる点は、OAUが加盟国の国内問題には不干渉の立場を貫いていたのに対し、AUでは加盟国の国内問題への干渉や介入が正式に認められていることである (Kioko 2003)。そしてこの方針転換の背景には、人間の安全保障の考え方があったと言われる (Hendricks 2006; Tieku 2007)。

ここではアフリカ側代表機関としてのAUにおいて、人間の安全保障がどのように理解され、実践されてきたのかを把握する目的で、AU設立に至る議論を振り返るとともに、その実践状況を平和と安定、開発分野に注目して考察する。

### 4.1 AUの基本枠組みにおける人間の安全保障

AU創設のために2000年に採択されたアフリカ連合制定法 (Constitutive Act of the African Union、以下、「AU制定法」) には、実は人間の安全保障という言葉そのものは使われていない。しかし、その第3条には、AUの設立目的として、「平和、安全、安定の促進」(第3条(f))がある他、「民主主義原則と制度、参加、グッドガバナンスの推進」(同(g))、「『人および人民の権利に関するアフリカ憲章』等に沿った人権の擁護」(同(h))、「経済、社会、文化面における持続的発展とアフリカ経済の統合」(同(j))、「予防可能な疾病の撲滅および健康の増進」(同(n))が掲げられている (AU 2000)。これらは、人間の安全保障が守るとする「人間のかけがえのない中枢部分」に相当しており、これらについてほぼ言及のなかったOAU憲章のことを考えると<sup>11</sup>、AU制定法には人間の安全保障の考え方が色濃く反映されていると言える。

さらにこれらの目的のうち「平和、安全、安定の促進」を実行に移すために、「戦争犯罪、ジェノサイド、人道に反する罪といった深刻な事態が生じた場合には、AUはその最高意思決定機関である総会の決定に従って加盟国

11 OAU憲章第2条設立目的は、以下のとおりであり、そこでは、(b)“a better life for the peoples of Africa”、(e)“having due regard to [...] the Universal Declaration of Human Rights”を除き人間の「中枢部分」に関する文言は見られない。「The Organization shall have the following purposes: (a) To promote the unity and solidarity of the African States; (b) To coordinate and intensify their cooperation and efforts to achieve a better life for the peoples of Africa; (c) To defend their sovereignty, their territorial integrity and independence; (d) To eradicate all forms of colonialism from Africa; and (e) To promote international cooperation, having due regard to the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.」(OAU 1963).

に介入する権限を有する」(第4条(h))として、軍事的手段を含めてAUによる加盟国への介入を認めている(AU 2000)。加盟国側においても、自国の平和と安全を脅かすような事態が発生した場合には、それらを回復するためにAUによる介入を要請する権利が認められている(第4条(j))<sup>12</sup>。この点についても、多様なアクターの関与を前提とする人間の安全保障の考え方との共通性が見て取れる。

AU 制定法と人間の安全保障の考え方に共通点が見られる背景には、AUの前身であるOAUがアフリカ諸国の国内紛争、非民主的手段による政権交代、大規模な人権侵害等に対して有効な関与ができなかったという反省がある。1963年に設立されたOAUの目的が、脱植民地化とアフリカ人による国家の建設という汎アフリカ主義推進にあったこともあり、OAU体制の下では国家主権が尊重され、特定国の国内問題への介入は忌避された。結果的に、そのことが国民に奉仕しない国家であっても在職統治者の政権維持につながり、1970年代のウガンダのアミン政権、中央アフリカのボカサ政権、そして90年代のルワンダ内戦などによる大規模な人権侵害を招いてしまったと認識された(Kioko 2003)。

この認識の下、冷戦終結後、一部のアフリカ指導者の間では不干渉主義としての汎アフリカ主義を見直し、紛争、貧困、人権抑圧、そして当時大きな脅威となっていたHIV/AIDSなどから必要な場合には他国への介入をもってしても一般国民を保護すべきという考えが生まれた(Tieku 2007, 28-32)。その中心人物は、ナイジェリア元大統領のオバサンジョ、タンザニアの元首相でOAU事務局長であったサリム・サリム、後に南アフリカ大統領となるネルソン・マンデラなどである。

具体的な議論の発端となったのは、オバサンジョの支持を受けたアフリカの市民社会組織が中心となって1991年にウガンダで開催したカンパラ会議である。同会議では、「国家の安全の基盤には人間の安全と基本的ニーズの充足が不可欠である」(Obasanjo and Moshia 1993, 265)として、今後アフリカ国家は、アフリカ人の共通の利益のために安全、安定、開発、協力を中心とした行動規範を採用すべき、とするカンパラ宣言を発出した。同宣言に基づき、「安全、安定、開発、協力に関するアフリカ会議(Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa: CSSDCA)」の開催が求められたことにちなみ、カンパラ宣言の精神は、その後CSSDCAと呼ばれるようになる。

その後オバサンジョによりCSSDCAをOAUの宣言として採択することが試みられたが、宣言が先進国による自国への干渉につながることを懸念したりビア、スーダン、ケニアなどの反対もあって採択には至らなかった。しかし、サリム・サリムの継続的努力や、1994年に大統領となったマンデラの支持もあり、CSSDCAの精神は90年代を通じてOAU改革の議論として生き続けた。1999年にAUの創設が決まると、ナイジェリア政府と南アフリカ政府は、再度カンパラ宣言とCSSDCAをAUに反映させるべきであると主張した。その結果、2000年のOAUサミットにおけるCSSDCAの正式採択を経て、その精神がAUのビジョンや制定法に強く反映されるに至った。

以上、AU制定法における人間の安全保障の取り扱いとその制定に至る議論を振り返った。そこからは、AUと人間の安全保障の関係は、1994年の人間開発報告書における人間の安全保障概念の提示に先立つ1990年代初めに遡るものであることが確認できた。アフリカでは、用語そのものは採用されていなくとも、アフリカ人自身の手により、人間の安全保障の考え方が唱道され、地域機関の基本理念に生かされたのである。

---

12 なおOAUにおいても、冷戦終結後の新しい環境においてアフリカにおける紛争予防と管理、解決の責任が一義的にアフリカ諸国にあるとの認識を持ち、1993年6月のOAU首脳会議において、「紛争予防、管理、解決メカニズム(MCPMR)」というOAU自身の安全保障機構を創設し、徐々にアフリカ域内の紛争に関与するようになった。しかしこれらは、一部を除いて実質的には機能しなかったと言われる(落合 2018)。

#### 4.2 アフリカ平和安全保障アーキテクチャーを通じた取り組み

AU 制定法における人間の安全保障の考え方のうち、特に「平和、安全、安定を促進する」という目的を達成するための実践手段として存在するのが、アフリカ平和安全保障アーキテクチャー（APSA）とその下での平和支援活動（PSO）<sup>13</sup>である。

AU が加盟国の平和、安全問題に積極的に関与するようになった背景には、冷戦終結後の 1990 年代の国連平和維持活動（国連 PKO）の活発化と挫折、そしてそれを受けたアフリカ側の関与強化の歴史がある<sup>14</sup>。国連は 1990 年代初頭、ソマリア、ルワンダ、ボスニア等に次々と国連 PKO を派遣したが、その多くがアフリカを対象としたものだった。しかし、ソマリア、ルワンダ PKO の失敗により国際社会がアフリカから手を引く中で、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）を中心とする準地域機構が、リベリア（1990～98 年）、シエラレオネ（1997～2000 年）、ギニアビサウ（1998～99 年）等の紛争に積極的介入を行うようになった。これらの経験を通じて、アフリカの国内問題に対してアフリカ側自身が介入する実績と経験が蓄積されていった（落合 2018）。

APSA は、2002 年に採択された「アフリカ連合平和安全保障理事会の創設に関する議定書」（AU 2002）の中で合意された AU の平和安全保障体制であり、①平和安全保障理事会（PSC）、②賢人パネル（PoW）、③大陸早期警戒システム（CEWS）、④アフリカ待機軍（ASF）、⑤平和基金（PF）の 5 機関で構成される。加盟国に「深刻な事態」が発生したとみなされる場合には、PSC および AU 総会の決定により、軍事および政治ミッションとしての PSO が派遣される<sup>15</sup>。2003 年のブルンジミッションを皮切りに、スーダン、ソマリア、ダルフル、マリ等、2020 年までに 14 の「任命 PSO」（単独ないしは国連との共同で任命するもの）と、2008 年のコモロ以降、サヘル地域など 4 の「承認 PSO」（一部の加盟国により展開されるものを AU が承認するもの）が展開されてきた<sup>16</sup>。

予算制約もあって各ミッションの派遣期間は半年から 1 年半と比較的短い。AU による PSO の一番の特徴は、未だ和平合意が成立していない、ないしは一旦成立した合意が崩壊の危機に瀕し戦闘状態が続くような状況であっても派遣され、紛争当事者を停戦に導く軍事的「安定化活動」を行うことである（落合 2018）。これは停戦監視を含む平和維持を主任務とする国連 PKO と明確に異なる点であり、PSO の出口戦略は平和創造を経て国連 PKO に引き継ぐことである。

なお、アフリカでは、AU 本体とは別に、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）や南部アフリカ開発共同体（SADC）等、地域経済共同体（RECs）も独自に平和支援活動を行っており、アフリカ大陸全体では、平和安全保障に向けた重層的な取り組みがなされている。だが、リベリアの西アフリカ諸国経済共同体監視団（ECOMOG）ミッションのように、紛争当事者として武装勢力との戦闘に参加するなど、その性格は AU の PSO と共通するところが多い。

アフリカにおいては、AU や RECs により、OAU 時代と比較すればはるかに積極的に人間の安全保障の確保を目的とした活動が行われるようになってきているが、それは APSA、PSO といった、人間の安全保障の最も根底にある、

13 APSA の詳細については、村上（2008）、落合（2018）を参照。なお、加盟国への制裁も重要な介入手段であるが、ここではアーキテクチャーの主要活動である PSO に焦点を絞って説明する。

14 冷戦終結後の国際環境の変化、内戦を中心とする紛争の形態変化、それに対する国連を中心とする国際社会の関与については、アナン（2016）に詳しい。

15 本来は ASF が派遣されるべきであるが、資金問題等により設立に時間を要しているため、現在は任意の加盟国の参加により構成される PSO が派遣されている。

16 落合（2018）および AUC（2021）に基づく。なお、2021 年に入ってから、PSO ではないものの、アフリカ連合委員会（AUC）によるエチオピアへの選挙監視団派遣、ティグライにおける人権侵害や非人道的行為に関する調査団派遣を行っている（井上 2021）。



人間の生存を直接守ることに焦点を当てた活動を通じて行われていると言える。

### 4.3 アジェンダ 2063 を通じた取り組み

AUにおける人間の安全保障のもう一つの実践事例として、開発面における活動を取り上げる。2013年に創設50周年を迎えたAUは、2015年1月のAU首脳会合において、2063年までのアフリカの政治、経済、社会に関する長期的ビジョン「アジェンダ2063」を採択した（AUC 2015）。同アジェンダは、アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）等過去に打ち出された開発イニシアティブや、アフリカのインフラ開発プログラム（PIDA）、包括的アフリカ農業開発プログラム（CAADP）等、進行中のプログラムを統合したものとして位置付けられる<sup>17</sup>。

AUは、「アジェンダ2063の起源は、AUの先駆者であるOAUが目指したアパルトヘイトとの闘いと大陸の政治的独立の達成という目的から、アフリカのアジェンダを再設定する必要があるというアフリカの指導者たちによる認識である」としており（AUC 2015）、同アジェンダがAU設立の背景にあったカンバラ宣言、CSSDCAを中心とする汎アフリカ主義見直し運動に根差したものであることを明確に示している。

アジェンダ2063には、7つの抱負（aspiration）の下、20のゴールと14の旗艦プロジェクトが挙げられている。これを見ると人間の安全保障という言葉そのものは見当たらないものの、抱負のレベルでは、「包括的で持続的な成長と開発（抱負1）」、「グッドガバナンス、民主主義、人権と法の支配の尊重（抱負3）」、「平和と安全（抱負4）」、「アフリカ人の潜在力に依拠した人間主導の開発（抱負6）」において人間の安全保障の考え方と強く共鳴しているのがわかる。これはゴールにも反映されていて、経済社会開発に関する項目（ゴール1～5および10）、環境保全に関する項目（ゴール6、7）、人権に関する項目（ゴール11）、平和と安全に関する項目（ゴール13、14、15）などにおいて人間の安全保障の考え方に沿った目標が掲げられている。しかし、各ゴールを具体化した旗艦プロジェクトレベルでは、「全ての銃の放棄と戦争の終結（Silencing the Guns）」を除き人間への注目は薄れ、多くは開発、成長志向のプロジェクトとなっている。

Silencing the Gunsは、2020年までに「アフリカにおける全ての戦争、国内紛争、ジェンダーに基づく暴力、暴力的紛争を終わらせジェノサイドを予防する」（AU 2016）ことを目指した野心的なイニシアティブである<sup>18</sup>。同イニシアティブ下では、紛争予防の観点から、アフリカ人間の安全保障指標（African Human Security Index: AHSI）を設けることとしており、アジェンダ2063における人間の安全保障という語の限られた使用例として注目される<sup>19</sup>。

### 4.4 AUと人間の安全保障

これまで見てきたAU制定法、APSA、アジェンダ2063を通じた取り組みを、再度、第2節で掲げた5つの視点に照らして評価してみるとどのように整理できるだろうか。

---

17 実施に当たっては、アジェンダの下に直接位置付けられるプロジェクトだけでなく、各国・各準地域による活動も含めて推進される。

18 コロナ禍において、依然としてアフリカ各地で紛争やテロの発生が抑えられていないとの判断の下、AUは2020年12月にSilencing the Gunsの目標達成を10年間延期することを決定した。

19 アジェンダ2063文書中には、その他5か所で人間の安全保障の語が用いられているが、そのほとんどが治安と平和の文脈での使用であり、人間の生存を意味すると理解される。

- (1) 人間中心の視点については、政策面での AU 制定法や、APSA や PSO を通じた平和、安全、安定活動に見られるように、OAU 時代の国家主権保護から AU における人間の保護重視に大きく転換したとすることができる。
- (2) 人間の中核部分の保護については、少なくとも AU の主要文書上は生存、生活、尊厳の全ての面について対象とされていると言える。しかし実践面では、主に生存に焦点が当てられていると言ってよいだろう。
- (3) ダウンサイドリスクへの注目についても、APSA を見る限り実践上は生存に直接影響を及ぼす紛争や暴力が主対象になっていると言える。人間の安全保障が直接関係するアジェンダ 2063 の AHSI についても、Silencing the Guns の一環として、紛争予防の手段としての説明がなされている。生活に関しては、アジェンダ 2063 を見る限り、現状からのダウンサイドリスクというよりも、現状からの改善が強く意識される結果、開発概念に置き換えられていると見ることができる。また尊厳に関しては、抱負、ゴールレベルで取り上げられているにとどまる。
- (4) 多様なアクターの関与については、AU の組織の性格から自明であるが、国家の機能不全を補う地域機関、国際機関の役割が重視されていると言える。
- (5) 保護とエンパワメントについては、実践上は保護優先であると言える。エンパワメントについては、アジェンダ 2063 の「ゴール 18. 若者と子供のエンパワメント」があるが、人間の安全保障との関連は必ずしも明確ではない。

AU と人間の安全保障の関係を総括すれば、人間の安全保障の考え方は、オバサンジョ、サリム・サリム、マンデラ等 90 年代のアフリカの指導者に支えられ、汎アフリカ主義見直し運動、AU 設立において重要な役割を果たした。その一方で、実践面では APSA や Silencing the Guns を通じた紛争地域での人間の生存の確保を対象にした活動にとどまっている。これは OAU 時代と比べれば大きな変化であるが、紛争の根本原因の解決を重視する人間の安全保障本来の考え方からすれば、その取り組みは部分的である。その意味で、AU における人間の安全保障に対する理解と実践は、人間の安全保障に対する「限定的な理解に基づく」(Abass 2010, 258) のものであると言えるかもしれない。

改めて振り返ってみると、人間の安全保障の考え方は AU 設立に大きな影響を及ぼした一方で、人間の安全保障という語そのものは AHSI を例外として用いられていない<sup>20</sup>。AU が用語の直接的な使用に消極的な理由として、Tieku (2007) は、AU 設立前後当時の一部リーダーに存在した根強い抵抗、すなわち人間の安全保障が先進国からの介入につながることへの懸念に基づく抵抗を指摘していた。AU 設立から 20 年以上を経て当時の推進者も政治の表舞台から引退した今、アフリカにおける人間の安全保障は、今後とも生存面でしか理解、実践されないのだろうか。次節では、コロナ禍がアフリカに与える影響を検討していく中で、今後のアフリカにおいて人間の安全保障が持つ意味を考えていく。

---

20 その他には 2005 年の「アフリカ連合不可侵及び共通防衛協定」(AU 2005) があるが、同文書では人間の安全保障に定義が与えられる一方で、協定の本文では用いられていないという奇妙な扱いがなされている。

## 5. 南アフリカにおけるコロナ禍と人間の安全保障

ここでは、現在サブサハラ・アフリカの中で最も多くの新型コロナウイルス<sup>21</sup>を出している南アフリカを取り上げる。同国は、上述した AU 設立の背景にあった CSSDCA 支持国の中心的存在の一つであり、かつその憲法において人間の安全保障を想起させる文言を含む数少ない国の一つでもあることから、アフリカにおけるコロナ禍と人間の安全保障の関係を考察するに当たっての事例とするのに相応しい。

### 5.1 南アフリカと人間の安全保障

南アフリカは、サブサハラ・アフリカの全 GDP の約 20% を占める同地域第 2 位の経済大国として、アフリカ経済を牽引する存在である。人口は約 5,800 万人で、一人当たり国民総所得 (GNI) は 6,010 米ドル (World Bank 2020) に達する、サブサハラ・アフリカでは数少ない上位中所得国である。政治的には 1994 年の民主化によりアパルトヘイトを撤廃して以来、アフリカ民族会議 (ANC) 政権の下、AU 強化や SADC による政治的、経済的統合の重視等、アフリカ諸国との連携強化に重点を置く他、アフリカ大陸における紛争解決や平和の定着にも積極的に取り組んできた (外務省 2019b)。

南アフリカの国民、特に人口の約 80% を占めるアフリカ系住民等有色人種にとって、人間の安全保障の考え方は特別な意味を持った。民主化以前の南アフリカ政府は、アパルトヘイト政策によりアフリカ系、カラード、およびインド系人種の政治的権利、基本的人権を制限するとともに、教育と雇用へのアクセスや生産的資産の所有を制限し、経済活動への参入を徹底的に排除してきた。そして同体制への反対運動に対しては、政治的に抑圧するだけでなく、暴力的、非合法的手段により徹底的に弾圧してきた。この時代、アフリカ系住民等被排除側コミュニティの人間の生存、生活、尊厳を脅かしてきたのは、国家そのものであった。そしてその最前線に立って暴力を直接行使したのが、警察、軍、そして諜報機関であった。

したがって 1990 年に ANC が合法化され、白人政権との間で将来の政治体制が話し合われる中で、いかにして治安維持組織を民主的なもの、人間中心のものにするかが一つの焦点になった (Africa 2015, 180)。1993 年の暫定執行評議会での議論を経て、人間の安全を尊重する精神は、1996 年制定の新憲法の「第 11 章 治安維持組織 第 198 条 基本原則」に反映されることとなった (RSA 1996)。その文言には人間の安全保障と共通する精神が見て取れる。

The following principles govern national security in the Republic:

(a) National security must reflect the resolve of South Africans, as individuals and as a nation, to live as equals, to live in peace and harmony, to be free from fear and want and to seek a better life.

この憲法条文に基づき、国軍はその活動の方向を反アパルトヘイト勢力攻撃からアフリカ域内の平和維持活動に転換し、警察は住民との信頼関係構築を通じた治安維持活動や国際犯罪、テロ活動摘発に注力することが新たな課題となった (Africa 2015, 182)。

開発面では、1994 年の民主政権発足後に発表された貧困削減と貧困層の生活改善を目的とする復興開発計画の下、栄養改善、住宅供給、農村電化、土地改革、上水道整備、社会保障福祉などの事業が実施され、アフリカ系住民等の低所得者層、障がい者や高齢者等の社会的弱者に対して重点的支援が行われた。2000 年代に入ると、2003 年の「黒人経済参加促進法」をはじめとする一連の黒人権利拡大政策が実施され、アフリカ系住民の経済活動への参加促進が図られた。その後も 2005 年の「南アフリカ経済成長加速化戦略」、2012 年以降は、「国家開発計画 2030」の下、

21 2021 年末時点の累積陽性者数約 350 万人で、アフリカ全体の陽性者数 960 万人の 36% を占める (Africa CDC 2021)。

引き続き貧困削減、格差是正、持続的成長に向けた取り組みが続けられている。

民主化後の政策転換とアフリカ系住民等に焦点を当てた格差是正措置によって、「ブラックダイヤモンド」と呼ばれるアフリカ系中間層も一定程度形成され、1994年当時には約30%あった貧困率（USD1.90／日／人基準）が2011年には16.4%（World Bank Group 2018）に減少し、人間開発指数も1995年の0.652から2019年の0.709に改善している（UNDP 2021）。しかし、2010年以降、経済成長率が1%台と低迷する中、2015年には貧困率は18.8%に上昇し、失業率も2010年代初めに25.1%であったものが2019年には28.7%に上昇する等、近年貧困削減はやや後退している（World Bank 2018; Stats SA 2021a）。

貧困、低成長、失業に加えて南アフリカにおける大きな問題は格差の存在である。消費支出面でのジニ係数は、0.63と世界で最も高く、所得最上位10%の人口が70%の富を所有する一方で、下位60%の人口のそれは7%しかないとされる（World Bank Group 2018）。格差はあらゆる側面において顕著である。例えば貧困率を取ってみると、白人世帯では1%以下であるのに対し、アフリカ系住民世帯では貧困率が47%であり、男性世帯主世帯では31.4%であるのに対し女性世帯主世帯では51.2%である。格差は人種間、男女間、都市農村間、世代間、高低学歴間にわたって存在しており、子どもへの教育投資を通じて世代を超えて維持される（前掲書）。アパルトヘイト撤廃後30年近くが経過する中で、南アフリカ社会は、依然としてアパルトヘイト時代に形成された構造的格差を解消できずにおり、少数の白人富裕者と大多数のアフリカ系住民等貧困層に極端に分極化した社会であり続けている。

加えて南アフリカの経済的低迷と極端な格差は犯罪の温床となっており、近隣諸国からの不法移民を含む貧困層の流入、外国人を含む犯罪組織による活動、大量の銃器や麻薬の不正流通等もあって、南アフリカはサブサハラ・アフリカでも一、二を争う犯罪多発国である。国連薬物犯罪事務所の統計によれば、2019年の殺人発生件数は約21,000件で、1日当たり約60件の殺人が起きている（UNODC 2021）。これに対応する警察も、過剰な暴力の使用、不法殺人、恣意的な法の執行、拷問、汚職等で人権団体からの批判的になっている<sup>22</sup>。南アフリカでは、生活、尊厳の面だけでなく、生存面でも人間の安全保障が守られているとは言い難い状況にある。

## 5.2 南アフリカにおけるコロナ禍の影響

このような南アフリカ社会を2020年、新型コロナが襲った。

2020年3月5日に最初の感染者が確認されて以降、急速に感染が拡大する中、南アフリカ政府は3月15日に国家的災害事態を宣言したのに続き、同26日には全国に「ハードロックダウン」と呼ばれる厳しい行動規制を課すことを発表した。これにより、必要不可欠と指定された業種や職種を除く全労働者に対して自宅待機が求められ、外出は著しく制限された。多くの企業が活動停止し、警察や軍隊が街頭をパトロールして自宅待機を順守しない人々を取り締まった（佐藤 2021）。このような徹底した対応が5週間にわたって適用された結果、その後の感染ピーク時にも医療崩壊は回避され、健康被害抑制には一定程度の効果があったとされる（牧野 2020; 佐藤 2021）。

しかし、この措置により南アフリカ経済と人々の暮らしは大きな影響を被った。2019年の第3四半期から既にマイナス成長を記録していたが、2020年第2四半期のGDP成長率はマイナス17.4%を記録した（Stats SA 2021a）。第3四半期にはプラス13.9%と回復したが、その後は鈍化し、2021年第3四半期にはマイナス1.5%と再びマイナス成長に陥った。この間約300万人の雇用が失われ、失業率は2021年第3四半期には34.9%にまで上昇した（Stats SA 2021b）。中でも、女性と若年層への影響は大きく、2020年第4四半期にアフリカ系女性の失業率は38.5%と平均より高く、15歳から24歳の間の若年層に至っては失業率が63.2%にも上った（Stats SA 2021c）。さらに折からの食料価格の上昇（2020年のインフレ率は6.3%）により、貧困層の食料事情は一層厳しいものとなった（Futshane

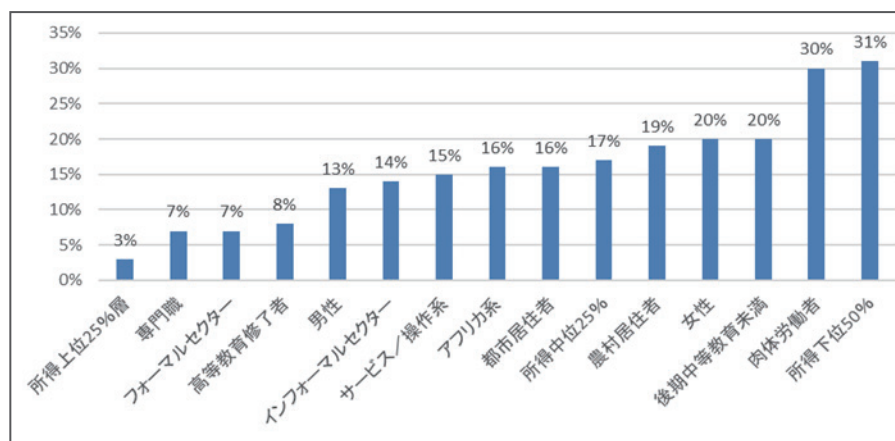
22 <https://www.amnesty.org/en/location/africa/southern-africa/south-africa/report-south-africa/> 2022年1月14日アクセス。



2021)。

南アフリカのステレンボッシュ大学とケープタウン大学は、ロックダウン以前の2020年2月から2021年3月まで5回にわたり、全国約7,000人の回答者に対してコロナ禍による家計、雇用、食料事情等に対する影響を調べた。その調査結果によると（NIDS-CRAM 調査<sup>23)</sup>、ロックダウンが最も厳しかった2020年4月を挟む2020年2月から6月の間に失職したと回答した人の属性ごとの割合は、図1のとおりとなる。

図1：NIDS-CRAM 調査に基づく失職者の属性別割合



出典：NIDS-CRAM WAVE 2 Synthesis Report に基づき筆者作成

これを見ると、貧困層、肉体力労働者、後期中等教育未修了者、女性、農村居住者が特に大きな影響を受けていることがわかる。所得下位50%に属する貧困層は、所得上位25%の富裕層に比して10倍、インフォーマルセクター労働者はフォーマルセクター労働者の2倍、そして女性は男性の1.5倍の割合で職を失っている。

これらの住民は、雇用が不安定なため規制に違反することを承知で働きに出ることを余儀なくされる一方で、不衛生な環境の下で新型コロナウイルスに罹患する確率も高く、また元々社会サービスが行き届かない地域に居住しているため、ワクチン接種にも後れを取っている。南アフリカ社会では、コロナ禍により既存の格差が顕在化し、深刻化する一方で、最も経済的に影響を受ける人々が高い感染リスクに晒されており、「不平等のウィルス」<sup>24)</sup> (Oxfam 2021) と呼ばれるに相応しい状況が生まれている。NIDS-CRAM 調査によれば、新型コロナ流行後、回答者の53%が一度以上抑うつ的な気分になったと回答しており、そのうち5%から7%は深刻な状態にある (Spaull et al. 2021)。

国民が経済的、精神的に大きな影響を受ける中、2021年7月、法廷侮辱罪により実刑が下されたジェイコブ・ズマ前大統領が収監されることに反対した住民の抗議行動をきっかけに、クワズル・ナタール州とハウテン州で住民による暴動が起きた。2週間にわたり商店や倉庫の破壊、放火、略奪、さらにはインフラの破壊が行われる事態に発展し、治安当局による鎮圧により、300人以上が死亡し、2,000人以上が逮捕された。不安定な生活、感染の恐怖に怯える中で住民の不満と不安が高まり、それが暴動や犯罪という形で表現される。さらに治安当局による暴力的

23 National Income Dynamic Study – Coronavirus Rapid Mobile Survey の略。https://cramsurvey.org/ 2022年1月14日アクセス。

24 https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621149/bp-the-inequality-virus-summ-250121-en.pdf?sequence=23. 2022年1月14日アクセス。

鎮圧により、人々の生命は一層危険に晒される。そしてその背後には、植民地支配からアパルトヘイト体制を通じて長期間にわたり固定化されてきた構造的格差と不平等が存在しているのである。

このような状況を受け、2020年以降南アフリカを含むアフリカ側では、コロナ禍による影響を保健や経済的枠組みだけではなく、人間の安全保障の枠組みで捉える必要性を主張する言説が現れてきた（例えば、Abello-Colak 2021; Kwasi 2021; Umukoro 2021）。これらは、新型コロナのもたらす保健上の脅威が、貧困や経済格差の拡大から、暴力、犯罪、抗議運動発生へと連鎖する影響を、人間の安全保障が複合的に脅かされている状況であると捉える。そしてコロナ禍に起因する社会の不安定化を回避するために、保健や経済面での対応だけでなく、包摂的社会づくり、政治的自由、市民参加の促進を通じた社会的連帯や政府－市民間の信頼醸成の重要性を訴える。これらは脅威を複合的に捉えている点や、人間の政治的能力強化の重要性を示している点において、これまでのアフリカにおける人間の安全保障を巡る言説に欠けていた新たな視点を提示していると言える。

### 5.3 南アフリカにおける人間の安全保障の位置づけ

以上見てきた南アフリカにおける人間の安全保障の位置づけを、改めて第2節で掲げた5つの視点に沿って整理してみよう。

- (1) 人間を中心にした視点については、アパルトヘイト撤廃後の新しい国家体制を検討する中で、人間、特にそれまで差別され隔離されてきたアフリカ系住民を中心に据えるという考え方が推進された。それまで国家の安全のために抑圧の対象となってきた側を含めて、人間を尊重することが、憲法において規定された。開発の分野では、それまで経済活動や社会サービスから排除されてきたアフリカ系住民等に対して、積極的に経済活動に参加を促し、重点的にサービスを提供する政策が継続的に実施された。
- (2) 人間の安全を構成する中枢部分について、制度や政策上は、生存、生活、尊厳全ての面で対応がなされたと言えるだろう。しかし依然として貧困、低成長、失業、格差の問題があり、アフリカ系住民等を中心とした大多数の住民の安全が守られている状態にあるとは言えない。生存を守るべき治安維持組織も、憲法の規定にもかかわらず、過剰な暴力使用等により人間を守る存在になっているとは言い難い。
- (3) ダウンサイドリスクへの注目については、アパルトヘイトによりアフリカ系住民等の生活水準が低位に押しとどめられてきたことから、積極的な保護の提供と開発介入によりその改善が図られた。しかし、過去10年の経済低迷もあり、貧困、失業、格差の問題は一層深刻化している。現在のコロナ禍はその深刻な状態に対する更なるダウンサイドリスクとして人々の安全を脅かしている。
- (4) 多様なアクターの関与による人間の安全の保障については、南アフリカは元来資源国であり中進国でもあるため、援助依存度は他のアフリカ諸国と比較して極めて低い（JICA 2016）。しかし今回のコロナ禍の中で、貿易関係の深い中国から保健資材やワクチンの供与を得る等、危機に際して国際社会との関係を深めている<sup>25</sup>。その一方で多くの貧しいコミュニティでは、NGOやその他のコミュニティベースの組織が基礎的な社会サービスと雇用プログラムを提供してきている（NPC 2012）。
- (5) 保護とエンパワメントについては、民主化後、それまで差別と隔離の対象であった有色人層に対する大規模な保護政策がとられる一方で、積極的格差是正政策によって雇用状況が改善され、部分的にはあるが中

25 最近の例では、南アフリカ国軍が中国から30万回分のワクチン供与を受けたことが報道されている（Daily Maverick 紙）。  
<https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-12-13-beijings-soft-power-china-offers-300000-free-vaccine-jabs-to-sandf-troops/>  
 2022年1月14日アクセス。

所得層も形成されるようになった。しかし、その実践と達成度合いに依然大きな課題が残されていることは言うまでもないだろう。

このように南アフリカでは、人間の安全保障が民主化後の社会を方向づける、少なくとも政策上の重要な要素となってきたものの、その実践においては未だ大きな課題を残している。そして今、コロナ禍に見舞われる中で、残された課題である格差と不平等という構造的暴力が、失業、感染リスクという形をとり、さらに暴動という直接的暴力を伴って、社会的弱者の生存、生活、尊厳を複合的に脅かしているのである。

人間開発報告書 1994 では、人間の安全保障は「飢餓・疾病・抑圧等の恒常的な脅威からの安全の確保と、日常の生活から突然断絶されることからの保護」の2つを目指すものとしているが（UNDP 1994）、南アフリカの状況からは、これらは相互に密接に関連しているという示唆が得られる。前述のとおり、コロナ禍の拡大により、人々の健康と経済や生活との関連等、様々な脅威の間の連鎖が指摘されるようになり、その観点から人間の安全保障の重要性が改めて注目されるようになった。だが、南アフリカの状況からは、「人間の安全」の3つの守るべき中核（生存、生活、尊厳）が複合的（multidimensional）に脅かされている状況をよりよく理解するため、脅威間の相互関連性（interconnectedness）だけでなく、その背後にある排除やはく奪を含めた構造的な（structural）理解をすることが求められていると言える。

## 6. まとめ

以上、アフリカにおいて人間の安全保障がどのように語られ、実践されてきたかを、アフリカの人間の安全保障に関する言説、AU、そして南アフリカを対象に見てきた。

アフリカの人間の安全保障に関する言説は、アフリカの「人間の安全」に対する最大の脅威は国家そのものであるという認識を共有しつつ、人々を取り巻く様々な脅威に焦点を当てて議論してきた。その関心は主に平和と治安の分野に置かれてきたが、コロナ禍以降、保健と貧困および格差、そして社会不安等を結びつける議論が現れてきた。AUにおいては、OAU時代の反省に基づき、その設立にあたって人間の安全保障の考え方が大きな影響力を持った。一部の指導者の抵抗もあり政策文書上では明示的な位置づけは与えられなかったものの、APSA という集団安全保障体制が構築され、AUのPSO、RECsによる軍事介入の実践やSilencing the Gunsというユニシアティブが立ち上げられた。他方、生存以外の分野では、人間の安全保障は開発行為や人権規範として実践されている。南アフリカにおいても、アパルトヘイト体制撤廃後の新体制を構築する過程で人間の安全保障の考え方は重要な役割を果たし、憲法条文への反映をはじめ、治安維持組織の見直しの他、有色人層向け開発プログラムや積極的格差是正措置がとられた。しかし近年の低成長の影響もありその成果は限定的で、アフリカ系住民等に対する格差と不平等という構造的問題は依然として大きく残っている。そしてこれが現在のコロナ禍により顕在化し、深刻化するとともに、失業、貧困、感染リスク増大、暴力といった一連の連鎖反応を引き起こし、人々の生存、生活、尊厳が複合的に脅かされる事態が発生している。

コロナ禍の下での最近の議論が示すように、概念としての人間の安全保障は、人間存在の中核としての生存、生活、尊厳が複合的に脅かされる事態を包括的に理解する枠組みとして有効であり、今後、アフリカを対象にした政策議論や様々な分野の研究においてより積極的に用いられることが期待される。しかしその一方で、アフリカにおいて安全保障の対象を広げ、様々な現象を安全保障の問題として扱うことについては、これまでの経験を踏まえるといくつかの注意が必要である。具体的には、以下の2つのリスクが挙げられる。

一つは様々な事象を安全保障の問題として扱うことにより、アフリカの国家による暴力使用を正当化してしまうリスクである。アフリカにおいては、植民地時代からの歴史やパトロン・クライアント関係に基づく統治構造によ

り、国家による恣意的な暴力の使用が日常化してきた。これはコロナ禍における様々な規制を施行する際にもみられたことだ。このような環境の中で、食料安全保障や資源安全保障に加え、あらゆる問題が安全保障の問題とされると、その分野は民主的な討議や意見表出の対象から外れ、国家による強い統制を許すことになってしまう恐れがある。南アフリカではすでにこのことに対する懸念が示されている (McKinley 2013; Duncan 2014; Africa 2015)。

もう一つは、様々な事象を安全保障の問題とすることが、アフリカの為政者からの拒否感を抱かせてしまうことにつながる政治的リスクである。AUにおいて人間の安全保障の考え方が理念としては支持を得つつ言葉そのものは採用されなかったのは、自国の人権問題が安全保障の問題とされ、国際社会の介入につながるものが警戒されたからであった<sup>26</sup>。AUやRECsによる域内問題への積極的介入もアフリカ側オーナーシップの発揚であると同時に国際社会の介入に対する警戒心の表れでもある<sup>27</sup>。安全保障問題は、アフリカ側にとって新植民地主義を想起させる敏感な問題であることを理解する必要がある。

安全保障の対象を広げることによる政治化を避けて、人間の安全保障を今後のアフリカの開発に役立てていくにはどうすればよいか。その一つの方策として、対象社会の脆弱性への理解を深めるための分析手段として人間の安全保障を活用していくことが考えられる。人々を取り巻くダウンサイドリスクに注目する人間の安全保障概念においては、脅威に対する理解を深めるとともに、対象となる人々の脆弱性を具体的に把握することが重要である。なぜなら脅威による影響はその人の置かれた状況とその対応能力により異なるからだ。しかし、人間の安全保障を巡る議論において、何が人間の脆弱性を構成し、それをどのように評価するかについての取り組みは、一部を除き未だ十分に行われているとは言い難い<sup>28</sup>。この取り組みは、人間の安全保障概念を政策理念としてだけでなく、分析概念として操作可能なものにしていくにあたり重要な課題である。

2019年に日本の地方自治体を対象に人間の安全保障指標を設定し、各県の生存、生活、尊厳の状況を明らかにしようとした『全国データSDGsと日本誰も取り残されないための人間の安全保障指標』(高須 2019)はそのような方向での一つの先駆的な取り組みであろう。その観点から、現在同書の編著者である高須幸雄氏も参加してAUで進められているAHSI策定に向けた取り組み<sup>29</sup>も、その対象をSilencing the Gunsの対象とする紛争治安分野に限定せず、生活、尊厳についても視野に含めることや、脅威の間にある相互関連性やその背後にある構造についても把握できるものにしていくことが期待される。その中では、人間の安全保障に対するアプローチをこれまでの脅威中心のものから人間中心のものに転換するとの観点から、人々の視点から見た脅威認識や尊厳に対する自己認識を

26 1991年のカンパラ宣言後、CSSDCAをOAUの宣言として採択するのに反対したのは、いずれも当時独裁色の強かったリビア、スーダン、ケニアの元首であった。スーダンにとっては南スーダン独立(2011年)により、この懸念が現実のものとなった。

27 2009年に採択されたAUのトリポリ宣言には、「[...] without [Africa's] leadership, there will be no ownership and sustainability; because we understand the problems far better than those who come from far away; because we know which solutions will work, and how we can get there」とあり、外部者(those who come from far away)の介入に対する警戒心が示されている(AU 2009)。https://caert.org.dz/official-documents/declarations/declaration-on-peace-security-final-eng.pdf 2022年1月14日アクセス。

28 例えばBusumtwi-Sam(2008)は、人間の安全保障をリスク管理の枠組みになぞらえ、外的脅威、内的脆弱性、構造的はく奪と排除、の3側面に分けて把握することを提唱している(Busumtwi-Sam 2008)。日本におけるアフリカ研究者の島田周平は、アフリカの農村社会を念頭に、脆弱性を「(社会関係を含めた)広義の財産、資源へのアクセス権の確かさ」と定義し、それに影響を与える要因を脅威などの外的危険性と、対応能力としての内的危険性に分けて議論している(島田 2009)。

29 https://au.int/en/pressreleases/20200305/au-and-un-join-efforts-towards-developing-african-human-security-index 2022年1月14日アクセス。



把握することも重要である。それにより、人間を集計化された存在ではなく、脱集計化された存在として捉えることにもつながるだろう。

アフリカにおける人間の安全保障は、政策的理念としては、一定の役割を果たしてきた。今後アフリカにおいて一層の普及を図っていくためには、その分析概念としての特性を発展させ、コロナ禍の下で複合的危機を体験しつつある人々の状況を、人々の視点に立って、多面的、構造的に理解する手立てとして、捉え直していくことが求められる。

## 参考文献

- アナン, コフィ・ネイダー ムザヴィザドゥ、2016、『介入のとき－コフィ, アナン回顧録(上・下)』、岩波書店 (Annan, Kofi and Nader Mousavizadeh. 2013. *Interventions: A life in war and peace*. London: Penguin)。
- 井上実佳、2021、笹川平和財団 国際情報ネットワーク分析、「AU (アフリカ連合) の安全保障政策—ASEAN と日本への示唆」、2022年1月14日アクセス。 [https://www.spf.org/iina/articles/inoue\\_05.html](https://www.spf.org/iina/articles/inoue_05.html)
- 落合雄彦編、2018、『アフリカ安全保障論入門』、晃洋書房。
- 外務省、2003、「TICAD10周年宣言 [仮訳]」、2022年1月14日アクセス。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/pdfs/10\\_sengen.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/pdfs/10_sengen.pdf)
- 、2008、「横浜宣言」、2022年1月14日アクセス。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4\\_sb/pdfs/yokohama\\_s.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/pdfs/yokohama_s.pdf)
- 、2013、「横浜宣言 2013」、2022年1月14日アクセス。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page3\\_000209.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page3_000209.html)
- 、2016、「TICADIV ナイロビ宣言」、2022年1月14日アクセス。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/afl/page3\\_001784.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/afl/page3_001784.html)
- 、2019a、「横浜宣言 2019」、2022年1月14日アクセス。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/ticad7/pdf/yokohama\\_declaration\\_ja.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/ticad7/pdf/yokohama_declaration_ja.pdf)
- 、2019b、「南アフリカ一般事情」、2022年1月14日アクセス。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/s\\_africa/data.html#section1](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/s_africa/data.html#section1)
- 、2021、「人間の安全保障 分野をめぐる国際潮流」、2022年1月14日アクセス。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>
- 国際協力機構 (JICA)、2016、「南アフリカ共和国 JICA 国別分析ペーパー」。
- 、2018、「Policy Note No. 3 人間の安全保障の再考—東アジア 11 か国の研究からの提言—」。  
[https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/policynotes/175nbg00000rolap-att/policy\\_note\\_03\\_jp.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/policynotes/175nbg00000rolap-att/policy_note_03_jp.pdf)
- 、2019、『新時代の「人間の安全保障」－ JICA の取り組み』。  
[https://www.jica.go.jp/publication/pamph/issues/ku57pq00002lpgwe-att/revisiting\\_human\\_security\\_jpn.pdf](https://www.jica.go.jp/publication/pamph/issues/ku57pq00002lpgwe-att/revisiting_human_security_jpn.pdf)
- 佐藤千鶴子、2021、「コロナ禍の南アフリカにおける ロックダウンの生活への影響 —アフリカ諸国出身者に注目して—、『アフリカレポート』」、No.59、42-48。
- 島田周平、2009、「アフリカ農村社会の脆弱性分析序説」、『E-journal GEO』、vol.3(2)、1-16。
- セン, アマルティア、1999、『不平等の再検討—潜在能力と自由』、岩波書店。
- 高須幸雄編、2019、『全国データ SDGs と日本 誰も取り残されないための人間の安全保障指標』、明石書店。
- 高橋基樹、2017、「TICAD の変遷と世界 —アフリカ開発における日本の役割を再考する—」、『アフリカレポート』、

- No.55、47-61。
- 人間の安全保障委員会、2003、『安全保障の今日的課題：人間の安全保障委員会報告書』、朝日新聞社（Commission on Human Security. 2003. *Human security now*. United Nations Publications）。
- 牧野久美子、2020、「新型コロナウイルスに揺れる南アフリカ」、『国際問題』、697号、27-36。
- 村上裕公、2008、「アフリカ連合によるアフリカ平和安全保障アーキテクチャーの設立とその課題」、『社会科学ジャーナル』、63号、43-58。
- 望月克哉編、2006、『人間の安全保障の射程：アフリカにおける課題』、アジア経済研究所研究双書。
- Abass, Ademola. ed. 2010. *Protecting Human Security in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Abello-Colak, Alexandra. 2021. “The LSE Latin America and Caribbean blog. How a public health crisis turned into a localized human security crisis in the Global South.” Accessed on January 14, 2022. <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2021/11/03/how-a-public-health-crisis-turned-into-a-localised-human-security-crisis-in-the-global-south/>
- Abutudu, Musa. 2005. “Human Security in Africa.” *Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons from Africa, Asia and Latin America*. Latin American Council of Social Sciences.
- Africa, Sandy. 2015. “Human Security in South Africa.” *Strategic Review for Southern Africa*. 37(1): 178-89.
- Africa Centres for Disease Control and Prevention (Africa CDC). 2021. *Outbreak Brief #102: Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic Date of Issue: 28 December 2021*.
- African Union (AU). 2000. *Constitutive Act of the African Union*.
- . 2002. *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*.
- . 2005. *African Union Non-Aggression and Common Defense Pact*.
- . 2009. *Tripoli Declaration on the Elimination of Conflicts in Africa and the Promotion of Sustainable Peace*.
- . 2016. *African Union Master Roadmap of Practical Steps to Silence the Guns in Africa by Year 2020 (Lusaka Master Roadmap 2016)*.
- African Union Commission (AUC). 2015. *Agenda 2063: The Africa We Want*.
- . 2021. *African Union Handbook 2021*.
- Alkire, Sabina. 2003. *A Conceptual Framework for Human Security*. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Amnesty International. 2020. “South Africa 2020.” Accessed on January 14, 2022. <https://www.amnesty.org/en/location/africa/southern-africa/south-africa/report-south-africa/>.
- Booth, Ken. 1991. “Security and emancipation.” *Review of International Studies*. 17(4).
- Booth, Ken and Peter Vale. 1995. “Security in Southern Africa: after apartheid, beyond realism.” *International Affairs*. 71(2): 285-304.
- Bratton, Michael and Nicolas Van de Walle. 1994. “Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa.” *World Politics*. 46(4): 453-89.
- Busumtwi-Sam, James. 2008. “Contextualizing human security: A ‘deprivation-vulnerability’ approach.” *Policy and Society*. 27(1): 15-28.
- Cilliers, Jakkie. 2004. “Human Security in Africa – A conceptual framework for review.” African Human Security Initiative. [https://www.files.ethz.ch/isn/124027/2004\\_06\\_01\\_Monograph.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/124027/2004_06_01_Monograph.pdf)
- Daily Maverick. 2021. “Beijing’s soft power: China offers 300,000 free vaccine jabs to SANDF troops 13 Dec.

- 2021." <https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-12-13-beijings-soft-power-china-offers-300000-free-vaccine-jabs-to-sandf-troops/>
- Duncan, Jane. 2014. *The rise of the securocrats: The case of South Africa*. Auckland Park: Jacana Media (Pty) Ltd.
- Futshane, Vuyokazi. 2021. "Recovering from COVID-19 and Inequality: the experience of South Africa." <https://www.coursehero.com/file/122346686/Futshane-paperpdf/>
- Hendricks, Cheryl. 2006. "From State Security to Human Security in Southern Africa: policy research and capacity building challenges." *Institute for Security Studies Monographs*. 122: 97.
- . 2007. "Human Security in Africa." *African Security Review*. 16(2): 4-6.
- Institute for Security Studies. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019. 2020. 2021. *Improving Human Security in Africa: ISS Annual Review 2013/2014/2015/2016/2017/2018/2019/2020*.
- Kioko, Ben. 2003. "The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention." *International Review of the Red Cross*. 85(852): 807-26.
- Kwasi, Stellah. 2021. "Africa's rise in protest is about more than macroeconomics." Accessed on January 14, 2022. <https://issafrica.org/iss-today/africas-rise-in-protests-is-about-more-than-macroeconomics>
- McKinley, Dale T. 2013. "State security and civil-political rights in South Africa." *Strategic Review for Southern Africa*. 35(1).
- National Planning Commission (NPC). 2012. *National Development Plan 2063*. Republic of South Africa.
- Obasanjo, Olusegun and Felix G. N. Moshia. 1993. *Africa, rise to challenge: Towards a Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa (CSSDCA)*. Africa Leadership Forum.
- Organization of African Unity (OAU). 1963. *OAU Charter*.
- Oxfam. 2021. "The Inequality Virus." *Oxfam Briefing Paper*. January 2021.
- Poku, Nana K., Neil Renwick and Joao Gomes Porto. 2007. "Human Security and Development in Africa." *International Affairs*. 83(6): 1155-70.
- Republic of South Africa (RSA). 1996. *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996*.
- Spaull, Nic, et al. 2021. *Synthesis Report NIDS-CRAM Wave 1/2/3/4/5*. National Income Dynamics Study (NIDS) – Coronavirus Rapid Mobile Survey (CRAM).
- Spears, Ian S. 2007. "Human Security and the State in Africa." *African Security Studies*. 16(2): 14-25.
- Statistics South Africa (Stats SA). 2021a. *Statistics in Brief, 2020*.
- . 2021b. *Quarterly Labour Force Survey Q3: 2021*.
- . 2021c. *Quarterly Labour Force Survey Q4: 2020*.
- Tieku, Thomas Kwasi. 2007. "African Union promotion of human security in Africa." *African Security Review*. 16(2): 26-37.
- Thomas, Caroline. 2000. *Global governance, development and human security: the challenge of poverty and inequality*. London: Pluto Press.
- . 2001. "Global governance, development and human security: exploring the links." *Third World Quarterly*. 22(2): 159-75.
- Thomas, Caroline and Peter Wilkin. eds. 1999. *Globalization, human security, and the African experience*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Thompson, Lisa and Anthony Leysens. 2000. "Changing Notions of Human Security in the Southern African

- Region.” *Transformation*. 43: 1-24.
- Umukoro, Nathaniel. 2021. “Coronavirus Disease Outbreak and Human Security in Africa.” *Journal of Peacebuilding*. 16(2): 254-58.
- United Nations Development Programme (UNDP). 1994. *Human Development Report 1994*.
- . 2021. *Human Development Report 2020: The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene*.
- United Nations General Assembly (UNGA). 2012. *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*. A/66/L.55/Rev.1.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA). 2009. *Human Security in Theory and Practice - Application of the human security concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2021. “Country Profile – South Africa.” Accessed on January 14, 2022. <https://dataunodc.un.org/content/Country-profile?country=South Africa>
- Van Langenhove, Luk. 2004. “Regionalizing Human Security in Africa.” *UNU-CRIS Occasional Paper 0-2004/8*. <https://collections.unu.edu/eserv/unu:7175/O-2004-8.pdf>
- World Bank Group. 2018. *Overcoming Poverty and Inequality in South Africa: An Assessment of Drivers, Constraints and Opportunities*. Washington, D.C.: World Bank.
- . “South Africa, GNI per capita, Atlas method (current US\$), 2020.” *World Development Indicators*. Accessed on January 14, 2022. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>



# [研究ノート2] 移民送金と人間の安全保障

## —移民送金のマクロおよびミクロレベルでの影響とコロナ禍で起きたこと—

JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 原田徹也

同 リサーチ・オフィサー 松尾寛子

### はじめに

国境を越えた労働力は世界の経済社会で大きな位置を占めており、国際労働機関（ILO）の推計では2019年で1億6900万人に上る（ILO 2021）。移民労働者による自国の家族や親族などに向けた送金（以下、「移民送金」）は、特に開発途上国の人間の安全保障を実現するうえで極めて重要な役割を果たしている。

人間の安全保障は、多様な脅威と人、組織、そして社会の脆弱性に焦点を当て、人々の保護と能力強化（エンパワメント）を通じてすべての人々が恐怖と欠乏から免れ尊厳を全うできる、レジリエントな社会（システム）を創ることを目指す理念である。人間開発や持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）とも相互補完的な概念だが、よりダウンサイドリスクに着目した概念でもある（本レポートの牧野耕司「今日の人間の安全保障と開発協力」を参照。以下、[牧野 2022]）。

移民送金は増大する傾向にあり、途上国経済、そして個々の家庭にとっての重要度は増してきている。特に、貧困層家庭にとって、移民送金は生活の厚生水準を維持し強化するうえで大きな役割を果たしている。また受取国のマクロ経済運営にとっても、移民送金は貴重な外貨獲得源である。移民送金は、平時から途上国の人間の安全保障のために無視できない役割を担っている。一方、移民送金には、受取国の為替レートを上昇させたり、受取国の国内労働供給を過少にするなど負の影響もある。移民送金の受取国はそのメリットとデメリットをよく認識して適切な政策をとる必要がある。

平時から人々の生活を支えていた移民送金は、2020年初頭からの新型コロナウイルス感染症（以下、「新型コロナ」）の世界的な感染拡大という危機に際しても、その悪影響を緩和する極めて重要な役割を果たしてきた。感染拡大初期に世界中で懸念されたのは、移民送金が激減し、途上国の人々の生活が大きく脅かされるのではないかということであった。しかしながら、大方の予想とは異なり、コロナ禍のなか、移民送金の減少は投資など他の資金フローに比べても最低限に留まり、むしろ受取額が増加した国も見られた。移民送金には、人間の安全保障概念が特に注目するダウンサイドリスクの発現時にも、脅威を和らげるバッファとしての役割があることが、今回のコロナ禍を通じて強く認識されることとなった。

JICA 緒方貞子平和開発研究所（以下、「JICA 緒方研究所」）では、こうした移民送金の役割に着目し、2015年以降、主にフィリピンとタジキスタンの移民送金に関して様々な論点での実証研究を実施してきている。コロナ禍で、移民送金にどのような変化が見られたか、また人々の生活はどのような影響を受けたのかといった点についても、他の国際機関と連携し、貴重なデータを収集および活用し、分析してきている。本稿ではこうしたJICA 緒方研究所による研究を含めた実証研究をレビューし、移民送金に関する様々な議論を整理する。

以下、第1節では世界の移民送金の実態について概観する。第2節では、移民送金のマクロ、ミクロレベルでの影響について議論する。第3節では、新型コロナの感染拡大の中での移民送金の変化、また移民送金の人々の厚生

水準を守ってきた働きについて明らかにする。最後に、第4節で、人間の安全保障から見た今後の移民送金政策のあり方について指摘する。

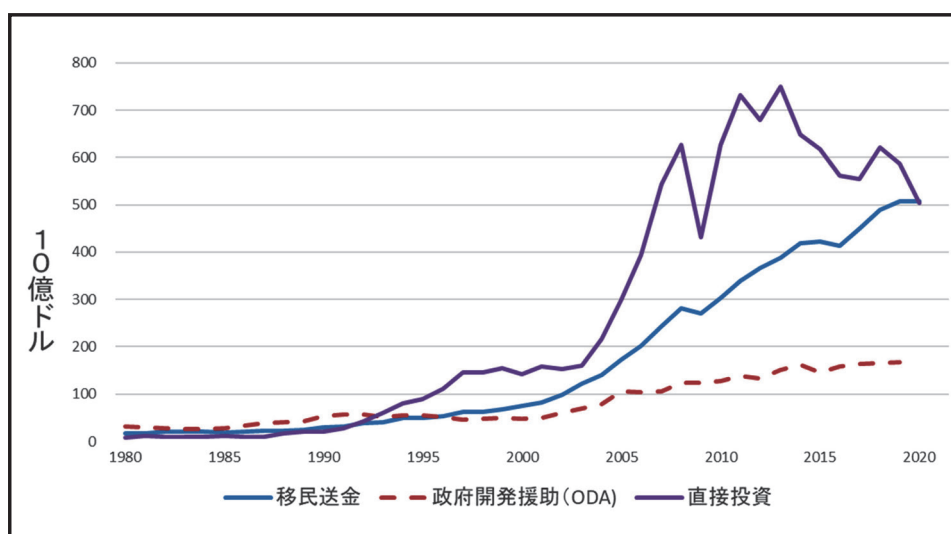
## 1. 移民送金の状況

### 1.1 移民送金の規模

移民送金は、近年、急速に拡大している。

図1に見るように、その規模は特に2000年代に入ってから急拡大をしており、途上国向けの政府開発援助（ODA）の金額をはるかに超え、途上国向け直接投資額にも匹敵する金額になってきている（コロナ禍以降の状況については後に議論する）。

図1：移民送金、政府開発援助、直接投資による途上国への資金流入



出典：World Development Indicators に基づき著者作成

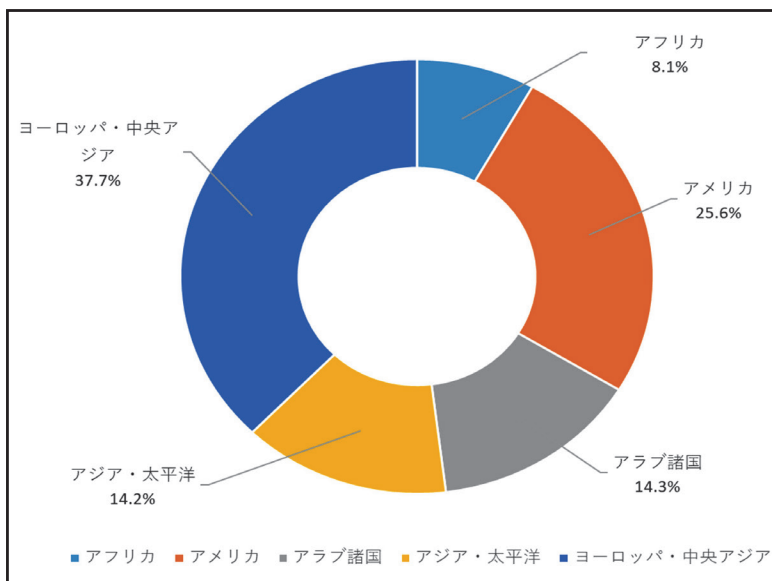
移民送金の担い手である、国境を越えた移民労働者は、2019年で1億6,900万人（ILO 2021）と推定される<sup>1</sup>。図2が示すように、移民労働者が最も多いのはヨーロッパ・中央アジア、続いてアメリカである。また、そのうち58.5%が男性、41.5%が女性と推定されている。

新型コロナ感染拡大の直前の数年は、米国など先進国経済が好調であったこともあり、移民送金の増加はさらに加速していた。

1 国際移民労働者は、測定国に存在する労働年齢の者で、以下の2つのカテゴリーのいずれかに属する者と定義されるが、人数の推定はうちaに属する者を対象としている（ILO 2021, 17）。

- 通常の居住者：指定された基準期間に、通常の居住国の労働力として、雇用または失業状態にあった国際移民。
- 通常の居住者ではない者、または非居住外国人労働者：特定の基準期間において、その国の通常の居住者ではないが、その国に滞在し、その国に労働関係を持っている者、すなわち、その国の居住者である生産者ユニットに労働力を供給する仕事に就いているか、またはその国での雇用を求めている者。

図2：移民労働者の地域分布（2019）

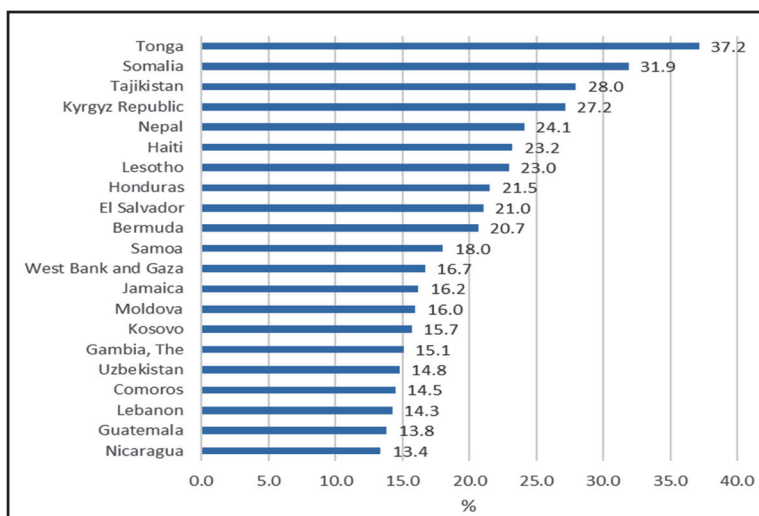


出典：ILO 2021

これらの移民労働者が本国に送金する規模に関して、図3に、移民送金の受け取り額の対GDP比の上位国を示す。多い国では移民送金はGDPの20%を超えるなど、その重要性は高い。

なお、移民送金の大きさは国際収支統計で捕捉されることが通常だが、その正確な測定は必ずしも簡単ではない。フォーマルな金融システムを通じて受け取られた送金額は把握できるが、インフォーマルなシステムを使っての送金、移民労働者が帰国の際に現金で持ち込む稼ぎ

図3：移民送金の対GDP比率上位国（2019年）



出典：World Development Indicators に基づき著者作成

などを把握することは容易ではない。実際の金額は統計上の金額を大幅に上回っている可能性がある。また、近年、移民送金についてできるだけフォーマルな送金を促す動きなどもあること、またIT、デジタルテクノロジーにより海外送金がより容易になってきていることも、移民送金の統計上の増加として表れている可能性がある。

## 1.2 移民送金を巡る国際目標

移民送金の規模は大きく、SDGsでも国際的な政策目標として取り上げられている。まず、パートナーシップによる目標達成を謳った目標17の中で、途上国のための追加的資金源を動員する手段の一つとして、GDP比でみた移民送金の割合を指標としてみていくことが定められている（17.3.2）。

送金コストの引き下げも、人および国の不平等是正に関する目標 10 の中で、2030 年までに移住労働者による送金コストを 3% 未満に引き下げ、コストが 5% を越える送金経路を撤廃するというターゲットが掲げられている (10.c.1)。しかし、現状では、金融機関を利用しての移民送金は途中でかなり多額の金額が手数料として差し引かれる部分が多く、移民労働者とその家族にとって大きな問題である。国境を越えた送金の手数料平均は 2021 年第 1 四半期で 6.4% と SDGs のターゲットの 2 倍以上であり、特にサブサハラ・アフリカ向けの送金コストは 8% 以上と高い (World Bank 2021b)。送金業者の間の競争促進や、テクノロジーのさらなる活用を通じて送金に伴うコストが低下していくことが望まれる。

さらに、移民として就業するまでに必要な資金 (採用コスト) についても、SDGs の指標 (10.7.1) となっている。これは、出稼ぎ労働者が移住先の国で稼いだ月収に占める、移住先の国で仕事を探すに当たって負担した費用の割合であり、この費用には、パスポート代、ビザ代、旅費や労働許可証取得費等が含まれるが、総費用は、代理店やブローカーを通じたかどうかにより大きく依存しているのが実状だ (ILO 2020)。移民労働者が外国で職を得るために法外な金額を支払っているケースが散見される。例えば、サウジアラビアにおけるバングラデシュ移民労働者は月収の 20 か月分、韓国におけるベトナム移民は 9 か月分に当たる金額を支払っていると指摘されている (World Bank 2021b)。

また、SDGs の 10.7.2 では、秩序のとれた、安全で規則的かつ責任ある移住や流動性を促進する移住政策を持つ国の数を指標にしている。世界的に 54 か国が基準を満たしていると報告されているものの、達成率が相対的に低い指標もある。例えば、移民労働者の公共サービスへのアクセスの公平度合いを示す「移住者の権利」や、移民労働者の移民を通じたプラスのインパクトと移民労働者の社会経済的構成を最大化するための政府の措置を評価する「社会経済的厚生」の政策領域の指標などである (United Nations 2019)。なお、本論では扱わないが、人間の安全保障に正面から関わる難民や人身取引を巡る問題もまた、国際的に重要なテーマである。

## 2. 移民送金のマクロ、ミクロの影響

本節では、移民送金が受取国の国民経済や個別の家庭にどのような影響をもたらすのかについて議論する。移民送金は SDGs の中でも推進が後押しされているように、途上国の国家、家庭にとって基本的には貴重な資金の提供源である。一方、移民送金は送金受取国の経済に対してネガティブな影響も及ぼす。以下、まずポジティブな側面を整理したうえで、あまり、焦点が当たらないが気をつけるべきネガティブな影響についてもハイライトしたい。

### 2.1 外貨と税収向上をもたらす移民送金

まず、受取国のマクロ経済の観点からは、移民送金は受取国にとって貴重な外貨獲得手段である。途上国は、食糧や燃料、あるいは企業や政府の投資のための資本財などについて輸入に頼っていることが多いが、輸入決済に必要な外貨の不足に陥ることがしばしばある。輸出に伴う支払い受取や海外からの投資により、外貨が流入していれば問題ないが、そうでない途上国では、移民送金は貴重な資金ソースである。海外から送金の形で外貨を受け取った家族は、それを自国通貨に換えて生活資金に充てることが一般的である。こうした外貨交換を通じて、受取国の中央銀行や金融システムに外貨が保持されることになる。

移民送金は統計上では、personal remittances (個人送金) として、第 2 次所得収支のプラス計上になる。第 2 次所得収支は、財・サービス貿易収支、及び第 1 次所得収支 (外国投資からの配当金受入れ等) と合算されて経常収支を構成する。貿易収支が大幅な赤字の国も移民送金は経常収支の赤字幅を和らげ、経済の安定化にも貢献する。

また、移民送金は、税収増を通じて、受取国の政府財政にも貢献する。特に、受取家庭の消費支出が下支えられ、付加価値税や売上税の税収増という形でもたらされる効果が高い。



## 2.2 所得補助としての移民送金

次にミクロの家庭レベルでの効果に目を移すと、海外で働いている家族からの移民送金は受取国の個別家庭の貧困削減に正の影響を及ぼしているということがこれまでの研究の概ねの結論である。Gupta et al. (2009) のサブサハラ・アフリカにおける送金の貧困削減効果についての実証研究の他、Yoshino et al. (2017) は、アジアの10か国の家計データを用い、GDPに占める移民送金のパーセンテージが1%上昇した場合、貧困層の支出と収入がどの程度貧困線を下回っているかを示す指標である貧困ギャップ率 (Poverty Gap Ratio) が22.6% 縮小することを示した。Murakami (2017) も移民送金によって送金受取家庭が貧困に陥るリスクが低下していることを示している。

総体的には移民送金は家計の貧困削減に繋がるものの、移民送金で得られた資金が、具体的にはどのような支出に向けられるかについては議論がある。食料や消費財などへの支出が増えるだけなのか、教育などに追加的に支出されるのかといった論点である。ガーナをフィールドとした研究では、送金を受け取っている家庭は食料よりも教育、住居、健康などの支出を増やすといった結果が示されており、移民送金が人的資本への投資など、長期的な効果をもたらすものにも支出されていることが指摘されている (Adams Jr. and Cuenca 2013)。

## 2.3 移民送金によるネガティブな影響

他方、移民送金が及ぼすのは良い影響だけではない。貧困削減への良い効果は示されているが、Barajas et al. (2009) は、移民送金と経済成長には関係が見られないとしている。

移民送金に関するネガティブな影響もいくつか指摘されている。第1に、移民送金により、自国通貨の実質為替レートが上昇し、国内製品の輸出競争力が失われる可能性がある。移民送金により大量に外貨が自国に流入した場合、外貨を売って自国通貨を買う動きが増加するため、名目為替レートの自国通貨高要因になる。また、送金を受領することで財やサービスへの需要が高まる際、貿易財についての需要の高まりは輸入の増加として表れるが、国内のサービス業など非貿易財の需要増は、国内の供給キャパシティに限界があるなか、需給バランスが崩れ、インフレーションの要因となる。この結果、為替レートは名目ベースのみならず、実質ベースでも上昇する。さらに、このような非貿易財の生産に、労働力などのリソースが移動するようになる。これは資源輸出の結果、大量の資金が流入することで生じるオランダ病と呼ばれるマクロ経済への影響と同様であり、移民送金の受け取り規模が大きい国は、適切なマクロ経済政策や産業政策でこうした影響に対応することが必要である。

第2に、移民送金受取国の労働市場に対する影響である。海外に労働者が出ることで国内の労働者が減るということもある。だが、それ以上に注目すべきなのは、移民送金を受領する本国家族が国内の労働供給を減らす可能性があることだ。ここで鍵となるのは、留保賃金 (reservation wage) という考え方である。留保賃金とは労働者がある水準以上の賃金ならば就職し、それより低ければ職探しを続けるか労働市場に参入しないという賃金水準である。移民送金を受け取る家族の留保賃金は高い水準となる。移民送金という所得補填があるため、低い賃金であれば無理をして働かなくて良いと判断するためである。企業にとっては高い賃金を払わない限り人員が雇えないため利益の圧迫要因となり、コストアップが製品の売値に転嫁される場合にはその負担は消費者が負うことになる。

JICA 緒方研究所では、フィリピンとタジキスタンの家庭に海外送金が及ぼす影響についての研究に取り組み、移民送金が労働供給に与える影響についても詳しい分析を行った。タジキスタンは、移民送金がGDPの28% (2019年) と多くの割合を占めており、海外出稼ぎ労働者の働き先は主にロシアである。Murakami et al. (2021) では世界銀行がタジキスタンで実施している電話による家計調査「Listening to Tajikistan (L2TJK)」と連携して、タジキスタン家庭の海外労働や送金受取に関するデータを取得し、分析を行った。タジキスタン移民の多くは短期の季節移民であり、送金をせずに持ち帰るパターンも多いため、移民がいる家族、および送金を受け取っている家族の二つの変数を分析した。その結果、移民として出稼ぎに出ている家族がいる場合は残りの家族の労働参加率は8%ポイント低下し、送金を受け取っている家族では労働参加率が11%ポイント低下していることを示した。

なお、移民送金とそれを受け取る家庭の行動の因果関係に関する研究には、内生性やセレクションバイアスという課題に対する対処が重要だ。例えば、海外に労働者を送り出している家庭は、そうでない家庭と何か根本的な属性の違いを持っている可能性がある。もともとの所得水準が異なっているかもしれないし、何か観察できない要因が大きく違う可能性がある。このような違いが、移民送金受取家庭の行動に影響を及ぼしているとすると、送金受取の有無だけによる純粋な影響を正しく推定することが難しくなる。Murakami et al. (2021) ではこのような問題についても統計的手法を工夫し対処している。

第3に、移民送金が受取国のガバナンスや制度の質に悪影響を与えるという研究もある (Abdih et al. 2018)。送金による所得補填に頼ることができる家庭は、政府による教育や保健、その他の公共財やサービスなどの質が悪くても、自ら追加のお金を使って状況を打開できる。例えば公共医療制度が脆弱でも、民間の医療サービスを使うといった具合である。この結果、移民送金を受け取っている家庭が多い国は、そうでない国の家庭に比べ、自らの政府の行政パフォーマンスやその提供する公共財やサービスの質を厳しく監視し、政府の責任を問う声が低くなる可能性があり、汚職などへの監視も甘くなることが考えられる。Abdih et al. (2012) の実証研究はこうした移民送金と制度の質の負の相関を強く示唆するものとなっている。こうした状況は、資源国でも前述したオランダ病とものにしばしばみられ、「資源の呪い」という言葉があるが、移民送金も同じような負の影響を与える可能性があるのである。

### 3. コロナ禍と移民送金

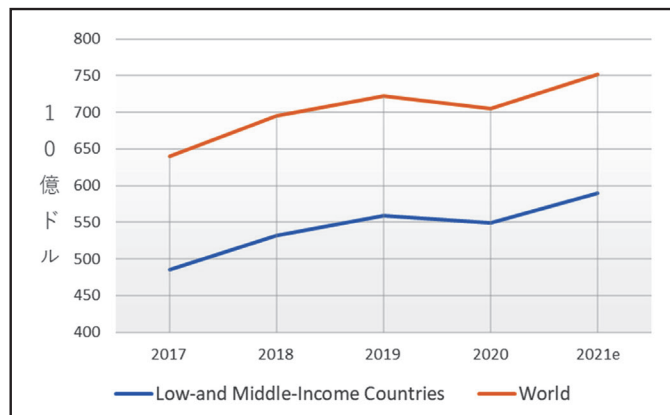
移民送金は前節で着目したように、注意すべきネガティブな側面もあるものの、全体的には途上国の人間の安全保障を支える大事な要素である。特にコロナ禍では、その役割は著しく発揮された。2020年初めより新型コロナが世界中で猛威を振るい始めた時、移民送金への悪影響が大きく懸念された。しかし実際には、送金額の減少は最低限に留まった。本節では、コロナ禍の下において移民送金に何が起きたのか、また、コロナ禍の下の途上国の家庭にとって移民送金はどのような役割を果たしたのかについて概観する。

#### 3.1 少なかったコロナ禍での移民送金の落ち込み

新型コロナの感染拡大当初、移民送金の額が大きく下がること世界的に予想された。例えば、世界銀行は、2020年4月時点で、出稼ぎ労働者が受入国の経済危機で生じる雇用や賃金の喪失の影響を受けやすいとして、低・中所得国への送金額が2020年には2019年比19.7%減の4,450億ドルまで落ち込むと予測し、送金を受け取っている脆弱な世帯の財源の喪失を大きく懸念していた (World Bank 2020)。また JICA 緒方研究所でも、フィリピンの2020年の平均送金受取額について、パンデミックが起らなかった場合に比して23～32%減少し、家計の消費は2.2～3.3%減少する可能性があると予測していた (Murakami et al. 2020)。

だが実際には、移民送金額は世界全体で2020年には微減に留まり、2021年は再

図4：2017年以降の移民送金額の推移



出典：World Bank 2021a に基づき著者作成

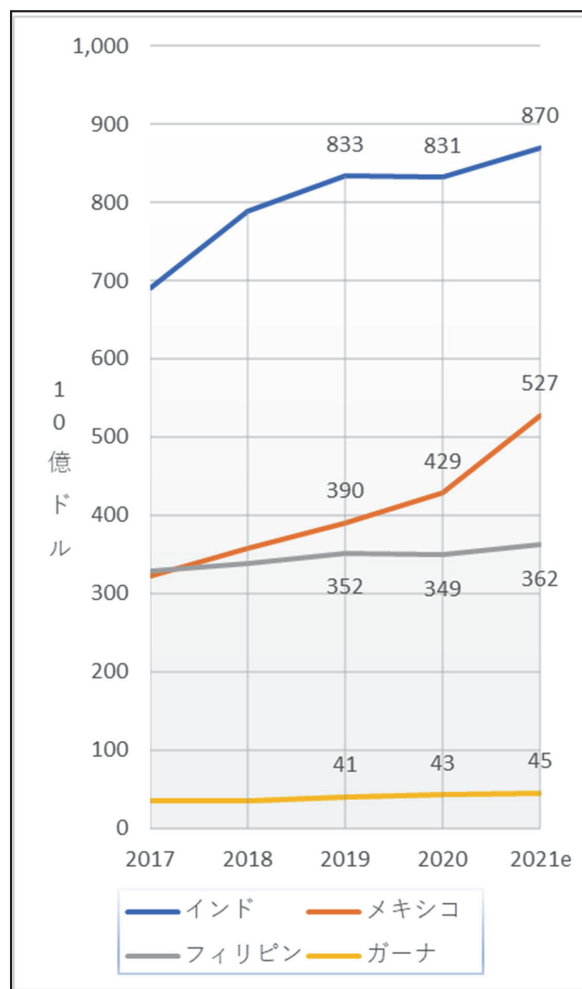
び力強い増加に転じる見込みである。図4に世界全体および低・中所得国の移民送金の受取額の推移を示す。低・中所得国向けでは、2020年の実績は前年比1.7%減に留まった（World Bank 2021b）。同時期の海外直接投資額が10%減、中国向けを除けば30%近い落ち込みを見せたことを考えれば、移民送金の減少は限定的だったといえる。また、2021年の低・中所得国への送金額は、前年比7.3%の増加となる見込みである（前掲書）。

大きく落ち込むとみられていた移民送金に関して、大方の予想が外れたことは、ミステリー、サプライズといった言葉で表現されることもあった<sup>2</sup>。この要因として移民送金がもともと本国家庭を助けるという動機が含まれる資金であるところ、移民労働者がコロナ禍の中、何とかやりくりして送金額を維持した可能性がある。また、移民労働者が出稼ぎ先でエッセンシャルワーカーとして働いている、すなわちコロナ禍の中で人々の生活を維持するための様々な現場の仕事に従事していることが多く、ロックダウンなどの中でも雇用への影響が少なかった可能性も議論されている（Caron and Tiongson 2020）。先進国の失業給付などが移民労働者の送金維持に貢献したといった見方もある。2021年の回復は先進国をはじめとして世界経済が回復基調に入ったこととも連動しているだろう。一方、コロナ禍で移動の自由が制限されたため、帰国して現金で持ち込んでいた家族への仕送りなど、捕捉されにくく、これまで送金額の数字に計上されていなかったような送金が、金融システムを通じたフォーマルな送金チャンネルに変更され、統計上の金額の増加として現れた可能性も指摘されている（Kpodar et al. 2021）。

もちろん国によっても状況は異なっているが、新型コロナの感染拡大が始まった2020年に前年2019年以上の水準の送金受取を記録した国も多々あった（図5）。メキシコの移民送金受取の増加には、移民労働者の主な行先であるアメリカで、新型コロナ対策としての失業給付を含む財政出動が行われた影響もある。

いずれにしても、移民送金について、コロナ禍の中で、当初予測されていたような大きな落ち込みは見られなかった国が多く、移民送金は送金受取国とその家庭にとってのレジリエンス強化に貢献した。一方、コロナ禍の影響は現在も続いており、各国の労働環境や社会構造、産業構造にも変換や調整が引き続き迫られている状況である。ま

図5：個別国の移民送金受取額推移



出典：World Bank 2021b に基づき著者作成

2 “The Great Remittance Mystery”としてNational Public Radio（NPR）で特集されたほか、World Bank 2021bでも移民送金の回復がSurprisingと表現されている。

た、その影響は国によって異なる部分があり、移民送金のトレンドがどのように変化していくのか、まだ十分に見極め切れない部分もある点は留意が必要である。

### 3.2 タジキスタンのケース

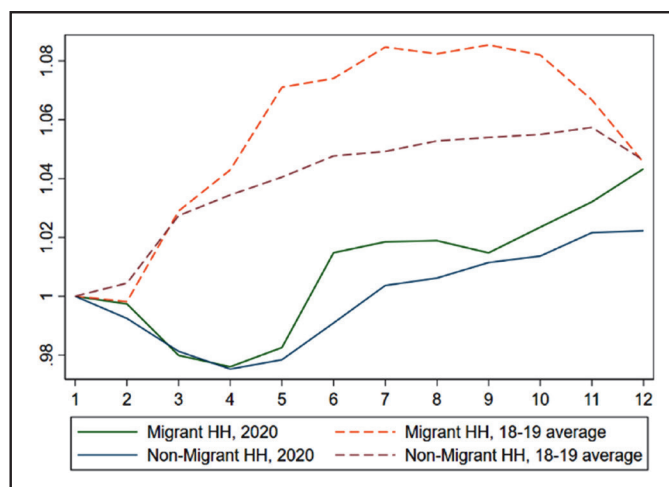
前項でマクロの数字で概観したコロナ禍の中での移民送金について、マイクロデータを見てみよう。JICA 緒方研究所の送金研究プロジェクトではコロナ禍の中で移民送金のフローがどのように変化したか、また、コロナ禍の経済的ショックを受けた家庭にとってどのような役割を果たしたか、タジキスタンで検証を行っている。前述のように、タジキスタンは移民送金への依存度が高く（2019年でGDPの28%）、40%以上の世帯に少なくとも1人の海外移住者がいる。タジキスタンからの移住者の多くは、出国前に仕事を持たずに農村部に居住する年齢の若い男性である。移民労働者の行き先はロシアに集中しており、2018年には、タジク人移民の9割以上がロシアに向かい、建設業やサービス業のエッセンシャルワーカーとして働いていた（JICA Ogata Research Institute 2019; Shimizutani and Yamada 2021）。

タジキスタンは2020年当初は国境を越えた移動の制限や都市でのロックダウンなど厳しい規制はそれほど行われなかった。4月30日に新型コロナウイルスの最初の感染者が公式に発表され、5月に入り、大規模イベントなどが禁止されるに至ったが、その後も他の中央アジア諸国に比べて感染者数や死者数は比較的少なかった。一方、タジキスタン人移民労働者の働き先であるロシアでは、タジキスタンよりも3ヶ月前の1月末に新型コロナウイルスの最初の症例が確認された。3月以降感染者数が増え、ロシア政府は国境封鎖、公共機関の閉鎖、ロックダウンなど厳しい措置を数次にわたり実施したが、2020年11月末時点で累積感染者数が225万人に迫り、世界第4位の多さとなるなど、大きな影響があった（Shimizutani and Yamada 2021）。

こうした状況下で、タジキスタンの家庭と移民送金が実際にどのような影響を受けているかをJICA 緒方研究所が検証した結果、以下が明らかになった（前掲書）。まず、タジキスタンにおけるパンデミックの負の影響は、2020年4月、5月に特に深刻で、その後徐々に緩和されたが、海外に移民労働者がいる家庭の方がネガティブな影響は少なかった。世界銀行と連携した電話による高頻度調査で、フードセキュリティや資金繰り、消費、ヘルスケアの状況についてヒアリングを全国800世帯に対して行ったが、その結果の一部は図6、図7に示されている。それぞれ、点線は新型コロナウイルスの感染拡大前の2018年と2019年の平均を示し、実線は2020年における同様の調査の結果で、移民労働者がいる家庭とそうでない家庭を分けて示している。いずれの質問項目も、コロナ禍が始まった2020年では例年に比べて悪化した。特に4、5月は影響が大きい。移民労働者がいる家庭の方が悪影響は軽減されていることが見てとれる。統計分析の結果にも概ね同様の状況が表れており、移民労働者の存在が本国家庭の厚生水準の低下を緩和し、2020年のコロナ禍の下でも維持および改善に貢献していることがわかる。

また、ロシアをはじめとした出稼ぎ先の状況であるが、2020年の新型コロナウイルス感染拡大の状況においても、国境閉鎖と渡航制限によって出国と帰国が共に減少した

図6：十分な食料が買えたとの回答の割合



出典：Shimizutani and Yamada 2021



ため、タジキスタンからの移民労働者の総数が大きく減少することはなかった（前掲書）。タジキスタンからの出稼ぎ労働者の多くはロシア経済や移民政策に影響を受ける低技能労働者であり、失業の増加も懸念された。だが実際には、図8に示す通り、出稼ぎ労働者の雇用は4月、5月に一時的に激減したものの、その後急速に以前の水準まで回復しており、タジキスタンでの家計調査で得られた送金額も同様のタイミングでいったん落ち込んだ後、回復している。

このように、タジキスタンのケースでは、移民労働者の就労は新型コロナの感染拡大によって影響を受けつつも比較的早く回復し、またその移民送金は本国の家族の生活を守ったことが、JICA 緒方研究所の研究で明らかになっている。

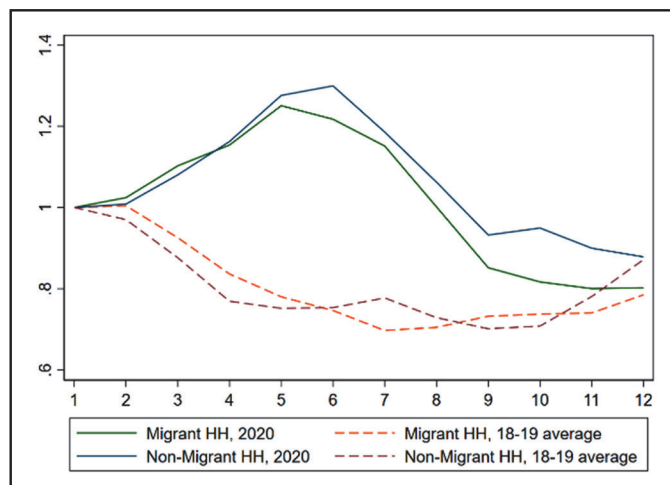
#### 4. 人間の安全保障から見た今後の移民送金政策のあり方

前節までに、移民送金が本国の経済や送金受取家庭に及ぼす様々な影響について議論してきたが、あらためて人間の安全保障の実現の観点で、いかなる移民送金政策が採られるべきかについて考えていきたい。人間の安全保障は、国家等によるトップダウン的なアプローチである「保護」と、人々や市民社会等によるボトムアップ的なアプローチである「エンパワメント」のそれぞれが強調される〔牧野 2022〕。本節でも、移民送金に関し、まずマクロ的な観点から受取国の政策とそれを補完する国際社会の役割について、次にミクロ的な観点で、移民送金に依存する家庭のエンパワメントの必要性について議論したい。

まず、前者のマクロ的な観点であるが、移民送金は平時のみならず、新型コロナの感染拡大とそれに伴う大きな経済ショックといった危機の際にも、送金受取国の経済的な安定と移民送金受取家庭のレジリエンスの確保に貢献している。移民送金受取国政府はこの優位性を十分に理解しつつ、一層円滑で健全な移民送金の実現に取り組む必要がある。また国際社会はその動きを後押しする必要がある。

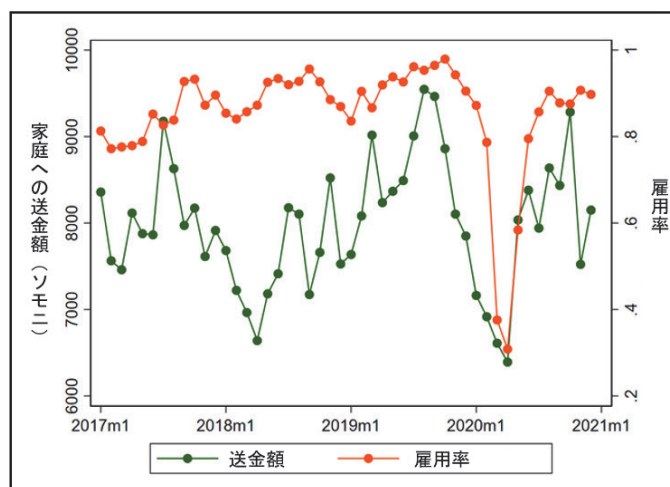
第1に、SDGsでも掲げられている、送金コストの低減である。送金のコストは送金時の手数料に加え、引き出しの際にも徴収されることがあり、また利用者にとって条件の悪い為替レートとして課されていることもある。送金ビジネスは既往の金融機関や送金専門業者に加え、新規参入業者も増えており、オンライン送金などその形態や

図7：公共料金支払いに窮したとする回答の割合



出典：Shimizutani and Yamada 2021

図8：タジキスタン移民労働者の出稼ぎ先での雇用率とタジキスタン家庭への送金額



出典：Shimizutani and Yamada 2021

サービスの多様化が進んでいる。送金受取国政府、および移民労働者受入国政府を含めた国際社会は連携し、送金産業の適切な競争を促して、利用コストのさらなる低下とサービスの充実に向けて取り組む必要がある。特に、新型コロナウイルス感染拡大下で家庭の負担を軽減し、送金を促進することは、パンデミックからの回復を進めるうえで重要な政策である。

第2に、移民労働者の移民先での安全と利益の保障である。SDGsで掲げられている、就業にあたって移民労働者が負担しなければならない様々なコストの軽減に引き続き取り組む必要がある。JICA 緒方研究所で実施した分析（JICA 2019）では、タジキスタンの移住労働者の5分の1が移民資金を調達するためにローンを組んで金利を負担していることを指摘している。またSDGsでも指摘されているが、移民先での移民労働者の雇用労働環境の改善と整備、医療や教育サービスなどへのアクセスの改善、そして公平性の維持は、移民を送り出す国、移民を受け入れる国、また国際社会が丸丸となって取り組むべき課題である。さらに、移民労働を斡旋するブローカーや雇用主側に移民の安全を保障させ、悪質なブローカーや雇用主を取り締まるような、派遣国政府と受入国政府双方の法制度の整備も進める必要がある。

第3に、移民送金の統計整備である。移民送金にはフォーマル、インフォーマルな様々なチャネルがあり、その全貌はまだまだ捕捉できていない。移民送金の課題を抽出し、正しい政策立案につなげるうえで、移民送金の金額やそのルートなどを把握し、分析を可能にする統計整備が欠かせない。

第4に、中長期的に極めて重要になるのは、移民送金受取国内の産業育成である。移民送金を受けた家族がその所得補助で貧困を免れたとしても、国内に十分な教育や就職の機会がなければ、子どももまた成長してから家族と離別し、海外に出ることを余儀なくされる。それは、尊厳が守られ、安心して暮らすことができるという人間の安全保障の理念から乖離する状況と言える。送金受取国は、移民送金による下支えのメリットを受けながらも、それに甘んじることなく、国内の産業育成やそのために必要なインフラ、ビジネス環境の整備、また公共サービスの改善などに地道に取り組んでいくべきである。

本稿2.3では移民送金が送金受入国の為替レートや労働供給にマイナスの影響を与え、産業発展をより難しくする可能性がある点を指摘した。送金受入国政府はこのようリスクを十分に把握し、慎重な経済のかじ取りを行うことが求められる。また同じく本稿2.3で移民送金が送金受入国の政府のサービスデリバリーの質に関する市民社会の監視を甘くし、制度やガバナンスに悪影響を与える可能性も指摘した。送金受入国の政策立案者や実施者が自らを律して国内の改革に取り組むことを期待するとともに、国際社会による相互の監視や良い改革を促すような働きかけも必要である。

次に、ミクロ面での移民労働者とその家族のエンパワメントの必要性について指摘したい。海外に出て労働を行い家族に送金するという一連の流れは、個別家庭の視点で見れば、就業の不確実性や一時的な負担金の可能性など、様々な不安要素を伴うものである。また、家族との離別や移動に伴う困難など、社会的、心理的なコストも大きい。このような不安や負担を最小化するべく、移民労働者とその家族は然るべき知識と能力を身につけることが必要であり、政府その他によるそのための支援や後押しが必要である。

第1に、金融リテラシーの向上が重要だ。移民送金のようにまとまった資金が定期的に入ってくる環境において、受け取った資金を何にどのように計画的に支出するか考えたり、またライフステージでの様々な資金需要に備え、貯蓄や運用に回したりといった知見の強化が必要である。また、送金コストについて、手数料だけを見るのではなく、為替レートなど様々なコストを見極めて、条件の良い送金手段を見つける能力を身に付けることも重要である。JICA 緒方研究所が日本で就労するモンゴル人移民労働者と本国に残った家族に対して行った調査は、移民労働者の金融リテラシーが本国家族に比して低く、出国前に就労国の金融システムに関する研修を行うことが有益であることを指摘している（Murakami 2021）。

第2に、移民労働と帰国後の就業を円滑にするような様々な能力強化と情報把握が重要である。例えば、多くの

出稼ぎ労働者を送り出している政府は、渡航前に移民受入国の雇用や労働市場の情報を提供したり、質の良い職業訓練や言語コースを提供し、帰国後には、移住時に修得したスキルを活かせるような仕事や起業を斡旋したりするべきだろう。

なお、このような移民送金に関する政策の立案と実施やターゲティングにあたっては、ジェンダーの視点や脆弱層への配慮の視点も欠かせない。移民送金の使い道についての意思決定にジェンダー間で役割の違いが見られるため、特に女性を意識した金融リテラシー向上などの必要性も指摘されている (World Bank 2021c)。移民労働者自体、2019年時点でその41.5%が女性であると推計されている (ILO 2021)。また、保護者が出稼ぎに行くような場合の本国に残る子どものケアなど、脆弱層への配慮も必要である。

## おわりに

本稿では移民送金が、送金受取国の経済および個別家庭の生活の安定化に貢献し、人間の安全保障の実現の上で重要な要素であることを指摘した。近年、移民送金はODAの額をはるかに超えて拡大してきている。移民送金は送金受取国の貴重な外貨獲得手段・税収源であるとともに家庭の貧困削減にも貢献している。だが、大量の資金流入が自国通貨高を招いて輸出競争力を低下させたり、移民送金を受け取る家庭が国内での労働供給を減らすなど、送金受取国の産業発展の観点で注意しなければいけない要素もある。

コロナ禍により、移民送金の急激な減少と、それによる送金受取国の国民経済と家計に対する悪影響が懸念されたが、投資額の減少などに比べても移民送金の実際の減少は最低限で、送金受取額が増えた国もあった。そして移民送金は、コロナ禍の経済ショックによる受取家庭の生活水準の悪化を軽減した。つまり、移民送金は平時のみならずコロナ禍のような危機時、すなわち人間の安全保障の概念が特に着目しているダウンサイドリスクの発現時にも、そのショックを緩和する有効なバッファーとなっていることが示された。コロナ禍を経て、各国の経済構造やビジネスの形態について、ITのさらなる活用など、変化が生じていくと考えられるなか、これが移民労働についても大きな影響を与えるのか否かは今後の研究・実証課題の一つであろう。

移民送金政策に関しては、送金受取国および国際社会は、送金コストの低減や移民労働の環境整備など、移民労働者およびその送金受取家族の安全と利益を保障するような政策に取り組むことが必要である。併せて移民送金受取国は、自国民の海外での労働とその送金に過度に依存せず、自国の産業育成にも取り組むことが重要である。また、移民労働者とその家族の金融リテラシー向上やスキル向上も大切である。こうした政策の立案と実施やターゲティングにおいては、ジェンダーや脆弱層への配慮も欠かすことはできない。

## 参考文献

- Abdih, Yasser, Ralph Chami, Jihad Dagher and Peter Montiel. 2012. "Remittances and Institutions: Are Remittances a Curse?" *World Development*. 4: 657-66.
- Acosta, Pablo A., Emmanuel K. K. Lartey and Federico S. Mandelman. 2009. "Remittances and the Dutch Disease." *Journal of International Economics*. 79(1): 102-16.
- Adams Jr., Richard H. and Alfredo Cuecuecha. 2013. "The Impact of Remittances on Investment and Poverty in Ghana." *World Development*. 50: 24-40.
- Barajas, Adolfo, Ralph Chami, Connel Fullenkamp, Michael Gapen and Peter Montiel. 2009. "Do Workers' Remittances Promote Economic Growth?" *IMF Working Papers*. No.09/153.

- Bayangos, Veronica and Karel Jansen. 2011. "Remittances and Competitiveness: The Case of the Philippines." *World Development*. 39(10): 1834-46
- Caron, Laura and Erwin R. Tiongson. 2020. "Immigrants are still sending lots of money home despite the coronavirus job losses – for now." *The Conversation*. Last Modified October 22, 2020.  
<https://theconversation.com/immigrants-are-still-sending-lots-of-money-home-despite-the-coronavirus-job-losses-for-now-148387>
- Chami, Ralph. "Avoiding the Remittance Trap." IMF Podcasts. August 30, 2018. Podcast, MP3 Audio, 15:10.  
<https://www.imf.org/en/News/Podcasts/All-Podcasts/2018/08/30/Remittances>
- Chami, Ralph, Adolfo Barajas, Thomas Cosimano, Connel Fullenkamp, Michael Gapen and Peter Montiel. 2008. "Macroeconomic Consequences of Remittances." *IMF Occasional Paper*. 259.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/259/op259.pdf>
- Gupta, Sanjeev, Catherine A. Pattillo and Smita Wagh. 2009. "Effect of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa." *World Development*. 37(1): 104-15.
- Hirsch, Paddy and Stacey V. Smith. 2020. "The Great Remittance Mystery." *NPR*.  
<https://www.npr.org/2020/10/23/927249563/the-great-remittance-mystery>
- International Labour Organization (ILO). 2020. *Recruitment fees and related costs: What migrant workers from Cambodia, the Lao People's Democratic Republic, and Myanmar pay to work in Thailand*. Geneva: International Labour Office.
- . 2021. *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology – Third edition*. Geneva: International Labour Office.
- JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development (JICA Ogata Research Institute). 2020. "Migration, Living Conditions, and Skills: A Panel Study – Tajikistan, 2018."  
[https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/booksandreports/175nbg000019cex3-att/report\\_20200604.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/booksandreports/175nbg000019cex3-att/report_20200604.pdf)
- Kpodar, Kangni, Montfort Mlachila, Saad Quayyum and Vigninou Gammadigbe. 2021. "Defying the Odds: Remittances During the COVID-19 Pandemic." *IMF Working Paper*. 86.  
<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2021/English/wp2021186-print-pdf.ashx>
- Murakami, Enerelt. 2017. "Household Consumption Risk and Coping Strategies in Tajikistan: Evidence from Household Surveys." *ADB Working Paper*. 738.  
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/316606/adb-wp738.pdf>
- . 2021. "Financial Literacy and Financial Inclusion of Mongolian Migrants in Japan and their Families in Mongolia: Baseline Survey Report." Tokyo: Japan International Cooperation Agency. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/booksandreports/175nbg000019zo6g-att/FinancialLiteracySurvey.pdf>
- Murakami, Enerelt, Eiji Yamada and Erica P. Sioson. 2021. "The Impact of Migration and Remittances on Labor Supply in Tajikistan." *Journal of Asian Economics*. 73:101268.
- Murakami, Enerelt, Satoshi Shimizutani and Eiji Yamada. 2020. "The Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on the Welfare of Remittance-Dependent Households in the Philippines." *COVID Economics: Vetted and Real-Time Papers*. 24: 183-204.
- Shimizutani, Satoshi and Eiji Yamada. 2021. "Resilience against the pandemic: The impact of COVID-19 on migration and household welfare in Tajikistan." *PLoS ONE*. 16(9): e0257469.



- United Nations. 2019. "SDG Indicator 10.7.2. Data Booklet." [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/sdg/SDG\\_10.7.2\\_2019\\_Data%20Booklet.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/sdg/SDG_10.7.2_2019_Data%20Booklet.pdf)
- World Bank. 2020. *Resilience: COVID-19 Crisis Through A Migration Lens. Migration and Development Brief 32*. Washington: World Bank.
- . 2021a. *Resilience: COVID-19 Crisis Through A Migration Lens. Migration and Development Brief 34*. Washington: World Bank.
- . 2021b. *Recovery: COVID-19 Crisis Through A Migration Lens. Migration and Development Brief 35*. Washington: World Bank.
- . 2021c. *Women and Remittances: Three takeaways from Project Greenback in the Western Balkans Brief*. Washington: World Bank.
- . "World Development Indicators." Accessed on March 10, 2022.  
<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>
- Yoshino, Naoyuki, Farhad Taghizadeh-Hesary and Miyu Otsuka. 2017. "International Remittances and Poverty Reduction: Evidence from Asian Developing Countries." *ADBI Working Paper*. 759.  
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/329191/adb-wp759.pdf>

# [研究ノート3] 新型コロナウイルス感染症と保健

## —人間の安全保障の視点から—

JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究員 駒澤牧子

同 主任研究員 齋藤聖子

同 主席研究員 牧本小枝

JICA 国際協力専門員 磯野光夫

### 1. はじめに

新型コロナウイルス感染症（以下、「新型コロナ」）は、人間の安全保障、すなわち「人びと一人ひとりに焦点を当て、その安全を最優先するとともに、人びとが自ら安全と発展を推進することを重視する考え方」（緒方 2011, 1）を社会の仕組みに溶け込ませ機能させることの難しさをあらためて我々に認識させた。健康は基本的な人権の1つであり、人間の安全保障を構成する生命、生活、尊厳に直結する。保健分野では、人間の安全保障の理念が示される20年以上前から、「すべての人々に健康を（Health for All）」を目指し、コミュニティ主導の取り組みが推進されてきた。人間の安全保障の理念が示された後、健康の問題は人間の安全保障と結びつけられ、その後、グローバル化や気候変動とともに顕在化してきた感染症の脅威に備える健康安全保障や、すべての人が公平に保健サービスを楽しむことを目指した取り組みが進められてきた。そのような中で、新型コロナが発生し短期間のうちに世界中に広がり、近年の感染症の流行では類を見ない地球規模の危機を引き起こした。新型コロナで550万人の死亡が報告されているが（2022年1月15日現在）（Our World in Data 2022）、保健システムを直撃し、社会経済活動を停滞させるなど、より大きな直接的・間接的影響をもたらしている（Cash and Patel 2020; Haldane et al. 2021）。それは、これまで世界的流行がありつつも、感染症はすでに過去の疾患であると認識していた多くの国際保健の専門家に、感染症が今も人間の安全保障に対する大きな脅威であることをあらためて思い起こさせた。このパンデミックは、既存の健康の格差をさらに拡大し、脆弱な立場にある人々により深刻な脅威を与えている（Cash and Patel 2020; Haldane et al. 2021; WHO 2021a）。さらに、感染症危機への十分な備えや強い保健システムを持っていると考えられていた高所得国においても甚大な影響を及ぼし、また、ワクチンや医療物資のアクセスにおける国家間の不公平も表面化した。さらなる未知の感染症の脅威から人間の安全を守るためには、保健システムの見直し、脆弱な状況に置かれた人々への配慮、国際連携の改革が必要であることを明らかにした。

それでは、なぜ感染症危機への十分な備えや強い保健システムが有効に機能しなかったのか。人間の安全保障の理念が取り込まれ、かつ多くの国際保健の専門家や政府指導者によって議論され、構築されてきたものであるにもかかわらずである。これまで前提としてきた考え方や枠組みに問題があったのか。それともそれを機能させる方法や取り組みに問題があったのか。本稿では、「十分」で「強い」保健の枠組みから刻々と変化する状況を柔軟に適応し再編できる「レジリエント」（Kruk et al. 2015, 詳細は第4節参照）な枠組みへ、そして高所得国が低・中所得

---

謝辞：本稿の最終化にあたっては、東京女子医科大学国際環境・熱帯医学講座の坂元晴香准教授から数々の専門的な見地からご助言を頂いた。心より感謝の意を表したい。しかし本稿における誤りは全て筆者らの責任である。

国を支援するという国際協力の枠組みから、すべての国が協働してレジリエントな枠組みを機能させる取り組みを考え行おうという、新しい協働的な国際連携の枠組みへの変化について取り上げる。それにあたり、人々の生命と健康を守る基盤となる基礎的な保健サービス提供への影響という観点から、既存の国際的なデータや JICA 緒方貞子平和開発研究所（以下、「JICA 緒方研究所」）が実施中の研究等をもとに新型コロナのパンデミックが提示した課題を抽出する。さらにその解決方法として、コミュニティ・エンゲージメントや感染症を含む保健分野の国際的取り組みについて取り上げ、これからの国際保健がすすむべき道筋について示すこととしたい。

## 2. 新型コロナによる基礎的な保健サービスへの影響と対応

本節では、新型コロナが、人間の安全保障において最も中核的な「すべての人々の生命を守る」という使命とその基盤となる保健サービス提供にどのような負荷を与え、どのような人々に特に脅威を与えているかを、脆弱な保健システムを有するアフリカや、女性、高齢者などの脆弱な立場にある人々の状況の事例を挙げながら概観する。また、新型コロナによる保健サービス中断の影響を緩和するための各国の主な取り組みを紹介する。さらにそれらの取り組みの中でも、今後のパンデミック対策の重要なアプローチとして注目されているコミュニティ・エンゲージメントについて、その現状と課題を紹介する。

### 2.1 基礎的な保健サービスへの影響

新型コロナ発生初期から、日常的に多くの人々が必要とする母子保健や、結核、マラリアなどに関する基礎的な保健サービスへの影響が懸念されていた。そのため世界保健機関（WHO）は基礎的な保健サービスの中断がどの程度生じているかを測るために、2020年（第3四半期と第4四半期）および2021年（第1四半期）の2回、世界135か国以上の保健担当官を対象に調査を実施した（2022年1月現在）（WHO 2021c）。

本調査（2021年）に回答した135か国のうち94%の国と地域で少なくとも1つの基礎的な保健サービスの中断が見られたと報告している。地域別では総じてアメリカ地域でもっとも中断率が高い傾向がみられた。所得別では低・中所得国でもっとも中断率が高く、高所得国でもっとも低かった。しかし、中断率は地域や所得の要因よりも感染者数とより密接に関連し、高所得国でも感染者数が多い国では中断率が高いなど一様ではなかった。精神・神経・薬物障害、がん、高血圧、糖尿病、慢性呼吸器疾患などの非感染性疾患、結核、HIV/AIDS、肝炎、マラリアなどの感染症、リプロダクティブヘルス<sup>1</sup>や母子保健、予防接種など、主要な保健分野のすべてにおいて実質的な障害が生じていた。これらのサービス中断は今後長期にわたり人々の健康被害を引き起こすといわれているが、具体的な健康被害やその程度の予測は難しい。また、人命に即座にかかわる救急医療や急性期ケアに関してはパンデミック発生から約1年が経過した2021年の第1四半期においても約20%の国で中断が続いており、新型コロナ以外の外傷や疾病による致死率の上昇が懸念される。サービス中断の理由は供給側と需要側の両方に要因があることが指摘されている。供給側の要因としては、4割の国がサービス提供拠点を一部閉鎖し、半数近くの国が少なくとも1つ以上の基礎的な保健サービスの提供を制限した。高所得国では計画的にサービスを制限する傾向が強い一方、低・中所得国では計画外の中断が多かった。サービス中断の最大の要因は医療従事者の不足（66%）で、次にコロナ対応のための病棟の転用などによる入院サービスの選択的停止（47%）が挙げられた。他方、需要側の視点からは、①保健サービス利用に対する不安や不信感（57%）、②患者の来院控え（57%）、③ロックダウンによる経済的困窮（43%）が主要な原因となっていた。これらの傾向は、JICAが実施したアジア4か国（タイ、インドネシア、フィ

1 性と生殖に関する健康のこと。

リピン、ベトナム)における都市住民調査(2021年5月実施)<sup>2</sup>の結果とも合致していた。同調査によれば、4か国全体で保健施設へのアクセスが減ったと回答した住民の割合は83%に上り、その最大の理由は保健施設での感染リスクへの恐れ(70%)であった。さらに収入が減少した人ほど(1.39倍)、また地方政府への信頼が低い人ほど(1.30倍)、保健施設へのアクセスが低下していた傾向も明らかになり、経済的要因、政府への信頼度も重要な要因であったことが示唆された<sup>3</sup>。

次に、いまだに多くの保健課題を抱えるアフリカ諸国の状況について、少し詳しく考察してみたい。報告されたアフリカ大陸の新型コロナの患者数と死亡数は予想に反して少なく、パンデミックが低く抑えられたと評価されている(原田他 2021)。しかし、アフリカでは新型コロナの抗体保有率が高いという研究報告もあり、感染者の把握が十分でない可能性や感染しても何らかの理由で発病する確率が低い可能性が示唆されている。つまり感染者数は過小に報告されていることが考えられるため(Gudina et al. 2021)、今後のさらなる検証が求められる。

このように、報告される数字上では感染拡大が抑えられているアフリカ諸国であるが、厳しい移動制限や保健施設の閉鎖などにより、基礎的な保健サービスへのアクセスの低下が顕著に見られた(PERC 2021)。アフリカ連合に加盟する18か国を対象とした調査(PERC 2021、2020年8月時点)では、保健サービスを必要とする人の44%が保健施設への訪問を中断または先送りしていた。サービス別で見ると、継続的な治療を必要とする慢性疾患の患者の34%、定期的な健診が重要な家族計画や母子保健サービス利用者の16%が中断または先送りをしていった。また、小児の予防接種も大きく減少していた(PERC 2021; Shikuku et al. 2020; Kirmani and Saleem 2021)。さらに、アフリカでいまだ主要な死因であるマラリア、結核、HIV/AIDSの検査や治療へのアクセスも低下していた。これらの基礎的な保健サービス利用の中断は、低・中所得国では新型コロナ以上に深刻な健康危機を招く可能性が指摘されているが、一次データによる実証研究はまだ多くない(Cash and Patel 2020)。

JICA 緒方研究所が2022年1月現在実施中のウガンダにおける研究では、地域の医療を担う Jinja 地域中核病院の2019年と2020年の利用者数を比較した。その結果、外来患者数が30%、入院日数が27%、5歳未満児の入院数が22%、手術数が42%、それぞれ減少するなど、2020年には前年に比して明らかな各種サービスの量的低下がみられた<sup>4</sup>。他方で、死亡総数は3%低下していた。一般に、サブサハラ・アフリカでは、保健施設以外での死亡者数が正確に把握されていないと言われており、保健施設に到達する前に死亡するケースが増加している可能性が考えられる。ウガンダでは国内の感染者数が増加する前に、政府は予防措置として2020年3月25日から約1.5か月の国境封鎖、全国的なロックダウン(移動の制限、公共交通機関や企業その他の公共の活動の禁止)を行い、保健施設における通常業務も停止した(Schwartz et al. 2021; Kitara and Ikoona 2020)。これらの措置は、保健サービスへのアクセスのみならず、人々の生活に深刻な影響を与えた。例えば、失業や、親族間の支援が絶たれた貧困家庭や高齢者の間での食糧不安(Kawala et al. 2020; Nathan and Benon 2020)、長期間の学校閉鎖による児童虐待の増加(Sserwanja et al. 2021)などが挙げられる。また厳しい移動制限のために、健康増進のための活動も抑制されており(Kitara and Ikoona 2020)、生活習慣病の悪化なども危惧されるが、これらに関する詳しい研究はほとんどなされていない。

## 2.2 脆弱な状況に置かれた人々への影響

危機においては、平時でも健康の不公平にさらされている脆弱な状況に置かれた人々に特に大きな負担がのしか

2 [https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/topics/20211127\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/topics/20211127_01.html) 2022年3月30日アクセス。

3 同上

4 [https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/research/human/human\\_20210427-20220330.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/research/human/human_20210427-20220330.html) 2022年3月30日アクセス。



かる（WHO 2021a）。これは脆弱性や連鎖する脅威によりさらに状況が悪化する危険性（ダウンサイドリスク）に焦点を合わせる人間の安全保障の根源にかかわる問題である。現状把握については科学的な検証が進みつつあるが、将来にわたる影響について重点的な分析が求められる。ここでは、これまでに具体的に課題が浮き彫りとなっている、女性、特に女兒、そして高齢者および医療現場の最前線でコロナ対応にあたる医療従事者への影響に焦点を絞り、概観してみたい。

#### (1) 女性、女兒への影響

国連人口基金（UNFPA）は持続可能な開発目標（SDGs）のうち、女性に関する目標について2030年までの達成を視野に支援を進めてきた（UNFPA 2020）。その主要な内容は、①家族計画のアンメットニーズ（満たされない需要）の解消、②女性器切除の根絶、③児童婚等の根絶の3点である。しかし新型コロナでその目標達成が脅かされている。ロックダウンが6か月継続し家族計画サービスへのアクセスが低下すると、世界中で「望まない妊娠」が700万件発生し、性に関する暴力が3,100万件増加すると試算されている（前掲書）。また2030年までの女性器切除撲滅という目標の達成が3分の1に止まり、児童婚が1,300万件発生すると予想されている（前掲書）。その背景としては、新型コロナによる保健サービスの中断、アクセスの低下といった供給側の事情に加え、経済的困窮によるストレス、そして学校の閉鎖や家族の失業などにより被害者、加害者双方が家庭に滞在する時間が増大したことで、性暴力や家庭内暴力（DV）の機会が拡大していること等が指摘されている（Sserwanja et al. 2021）。しかし、これらはいずれも試算であり、実際のデータを用いた科学的実証に基づく広範な女性、女兒への影響の把握は今後の重要な課題の一つである。

#### (2) 高齢者への影響

日本の高齢化率<sup>5</sup>は29%で世界一であり（2021年9月15日現在）、2025年には30%を超えると予想されている（総務省統計局推計<sup>6</sup>）。高齢化が進む日本は、保健医療、介護、社会システムの在り方など様々な課題に直面している。そのような中、過去の大規模な震災や災害において高齢者への対応が後手に回ったという苦い経験もしてきた。ここでは、日本での研究を基に新型コロナによる高齢者への影響を述べたい。日本政府による緊急事態宣言（2020年4月16日～5月25日）で外出が制限されたことにより、社会との隔絶を余儀なくされた高齢者が、二次的な健康問題を抱えていたことが明らかになった。社会との隔絶による精神的健康の悪化や社会福祉サービスの利用の低下だけでなく、身体機能や認知機能への悪影響が多くの研究で報告されている（Lopez et al. 2020; Yamada et al. 2020）。一般に、高齢者の代表的な健康問題としてサルコペニア（機能的筋力や骨格筋量の低下）や、フレイル（ストレスに対する予備力や抵抗力の低下を特徴とする加齢性症候群）の発症と進行が挙げられる。東京大学等の研究では、非常事態宣言による外出制限のため、高齢女性の身体活動の総時間が1年間で40%減少し、同調査期間中に新たに16%の人がフレイルを発症していた（Son et al. 2022）。特に一人暮らしの高齢者において身体活動時間が大幅に減少しており、フレイルの発症率も高かったとの報告もある（Yamada et al. 2021）。感染症対策のための外出制限の中で、高齢者を社会から隔絶させないための取り組みを推進することが求められている。パンデミック発生時に様々な社会的脅威に直面する中で、高齢者が社会とのつながりを維持し、フレイルに陥ることなく、健康でいきいきとした長寿を享受できる社会づくりが、高齢社会における人間の安全保障の担保のために重要な課題となっている。

5 65歳以上人口が総人口に占める割合。

6 <https://www.stat.go.jp/data/topics/top1291.html> 2022年3月30日アクセス。

### (3) 医療従事者への影響

WHOの2021年の推計では、世界の保健施設で働くスタッフ1.35億人のうち、新型コロナウイルスによる死亡者数は115,500人（推計）とされているが、これはかなりの過小評価であり、正確な数は把握できていない（WHO 2021b）。医療従事者については、感染リスクだけでなく心身への様々な影響が指摘されている（Semaan et al. 2020; Lancet 2020）。恒常的にスタッフが不足している低・中所得国においては、より一層その身体的、心理的影響が心配される（Chew et al. 2020; Zhang et al. 2020）。また、強い緊張感と身体的負担にさらされている医療従事者の中でも、医師よりもフロントラインで働く看護師が、また女性が、さらに経験年数の浅いスタッフが、身体的、精神的に負の影響を受けていることが多くの研究で報告されている（Shaukat et al. 2020; Lai et al. 2020; Chew et al. 2020; Salazar de Pablo et al. 2020）。日本の研究によれば、新型コロナに感染した医療従事者の52%が患者との接触度が高い看護師であり、また看護師の92%が女性（2018年時点）であることから、日本におけるコロナ禍の中での医療従事者への脅威は、特に女性に対して大きくなっている（Komasawa et al. 2021）。加えて感染者との濃厚接触による家族との隔離、隔離による長期間の休職による罪悪感、さらに減収または離職といった経済的脆弱性、あるいは地域社会からの差別や偏見など、医療従事者の精神的負荷は職場以外でも女性に重くのしかかっている（高野 2021; WHO 2021a）。

低・中所得国のなかには、新型コロナの最末端の現場での対応を、短期間の研修を受けたボランティア女性に依存している国も少なくない。インドでは、ASHA（Accredited Social Health Activist）と呼ばれる社会健康推進員をはじめ、保健システムの末端に位置づけられている女性ボランティアが家庭訪問によるサーベイランスや保健に関する情報の提供など重要な役割を担っている。だがJICAインド事務所の調査研究によれば、防護具の不足、交通費の未払いといった物理的未整備に加えて、長時間労働や新型コロナによる後遺症などの身体的負荷や、不安、ストレス、うつ、燃え尽き症候群、家族の健康不安など、彼女たちへの精神的負荷の増大が明らかになった（PricewaterhouseCoopers Private Limited 2022）。これらに対応するため、政府や民間団体はメンタルヘルスのためのオンラインカウンセリングや少額の補償金の支給など改善策を導入しているが、必要とする女性たちに届いていないという状況も報告されている（前掲書）。

フロントラインの医療従事者の身体的、精神的健康を維持するために、十分な防護具を含む資機材の確保、適切な情報の提供や研修の実施、メンタルヘルスのケア、さらに低・中所得国においては手洗いのための安全な水などが担保されなければならない。加えて施設内での良好なコミュニケーションがとれる仕組み作り、地域や家族への意識改革、医療従事者の努力に見合う対価の支給など、検討されなければならない要素は多い（Barello et al. 2020）。しかし低・中所得国においては、新型コロナ流行期間中の一次および二次医療レベル（診療所や地域病院）における医療従事者の実態に関する研究はいまだに少なく、早急な実態解明が必要である（前掲書）。保健サービス提供体制を維持するためには医療従事者が要であり、特に脆弱な立場に置かれているフロントラインの医療従事者のハードとソフトの両面からの包括的な支援を検討することが優先課題である。

### 2.3 保健サービス中断の影響を緩和するための各国の取り組み

前述したWHOの2回の調査の両方に参加した75か国のほとんどの国が、保健サービス中断の影響を緩和するための取り組みを行っている（WHO 2021c）。2021年の調査時に最も多く報告された取り組みは、①コミュニティにおけるコミュニケーションの利用（すなわちコミュニティにおけるリスクコミュニケーションの強化）（69%）、②治療優先順位の見極め（トリアージ）（59%）、③対面診療から遠隔診療へのシフト（51%）、④代替医療機関への患者の誘導（48%）などである。着目すべき点として、②のアプローチは2020年調査では86%の国で取られていたが、2021年調査では59%へと大きく減少している一方、①のアプローチは、2020年調査時の43%から2021年調査の69%へと大きく増加していることが挙げられる。医療資源に制約がある中で、コミュニティヘルスワーカー

などの地域資源を活用する傾向が強まっていることがわかる。

また、2021年調査に参加した112か国のうち5%が通信技術を活用した遠隔医療、いわゆるテレヘルスを導入していると回答した。その内容としては、①診察の予約(49%)、②母子保健や従来の感染症などの基礎的なケア(49%)、③薬の処方(43%)、④慢性疾患の診察(40%)、⑤メンタルヘルスの診察(37%)等となっている。しかし、多くの国でテレヘルス導入にはまだ大きな障壁があるとしており、特に提供者と利用者双方のアクセスの限界(68%)や技術的問題(58%)が大きい。一方、JICAが実施したケニアにおける調査(2020年11月実施)では、インターネットを毎日利用している人々の割合は88%と高く、またコロナ禍で利用が増えたという人の割合は41%と高いことから、アフリカにおいてもデジタルリテラシーが高まっている傾向がうかがえ、今後さらに危機の渦中においてテレヘルスによる保健サービスの補完が進むことが期待される<sup>7</sup>。

さらに、前出の全世界を対象としたWHO調査の第3回(2021年11月～12月実施)の速報では(2022年2月発表)、各国の取り組みの中でも「コミュニティにおけるコミュニケーションの利用」が前回の69%から87%へと1.26倍に上昇している。これは、資源に制約がある中で、従来の供給側強化アプローチから需要側強化アプローチ、つまりコミュニティの人々を動員した「地産地消」型アプローチへのシフトをさらに志向している結果とみることができる。

## 2.4 コミュニティ主導のアプローチ：コミュニティ・エンゲージメント

保健システム強化のためにはトップダウン的アプローチ(ガバナンス、資金、医療従事者、医療製品と技術、サービス提供体制、公衆衛生機能の整備)に加えて、コミュニティ主導のボトムアップのアプローチが不可欠であるという点が従来から指摘されていたが、新型コロナはあらためてその重要性を想起させた(Haldane et al. 2021; Sirleaf and Clark 2021)。

### (1) COVID-19 Global Risk Communication and Community Engagement

新型コロナは急激に感染者数が増加するため容易に保健システムの逼迫を招きやすい。したがって、感染者数の増加をいかに抑えるかが大切であり、そのためには人々の行動変容が鍵となる。しかしながら多くの国では、長期にわたり人々の行動変容を促すことに苦慮し、その結果、現時点でも新型コロナが依然として世界各国で猛威を振るっている。その要因として、第一に新型コロナに関する情報が正確かつ迅速に国民に伝わらなかったこと、第二に情報が伝わっても人々が自らの生活様式を変えるまでの動機付けとならなかったことが指摘された(Claridge 2020)。

上記要因を解消すべく、WHO、国際赤十字赤新月社連盟(IFRC)、国連児童基金(UNICEF)により公表されたのが、COVID-19 Global Risk Communication and Community Engagement(RCCE)戦略である。その要点は、コミュニティのエンパワメントを醸成、強化し、コミュニティの力で新しい生活様式の日常生活への組み込みを促進させようとしたことにあった(WHO et al. 2020)。世界の90%の国がすでにRCCE戦略を有しており、RCCEが果たす役割の重要性の認識は高まっている(前掲)。RCCE戦略は以下の4つの戦略的ゴールを設定している。①コミュニティ主導で新型コロナ対策を進めること、②コミュニティの状況、例えば、コミュニティ構成員の新型コロナに関する知識や認識、行動について十分に把握すること、③コミュニティ主導で新型コロナ対策を進めるために、コミュニティに合った解決方法を見つけることができるよう、各地域のアクターだけでなく、国、地方自治体も一体となってコミュニティのキャパシティを強化すること、そして④公衆衛生のみならず、人道支援や開発などの異なっ

7 [https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/topics/20211204\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/topics/20211204_01.html) 2022年3月30日アクセス。

た分野で横断的に RCCE の質を高め、調和し、最適化できるようグローバル、地域、そして国レベルで連携していくことである（前掲）。

RCCE 戦略には多くの期待が込められている。第一に、パンデミックへの対応は保健だけでなく、政治、社会、経済などの様々な要因が複雑に絡み合っていることから、時に政治的な影響を大きくうけた対策となり、公衆衛生の観点が軽視される可能性がある。コミュニティ主導のパンデミック対応は、政治的に中立な様々な人々が参画することにより、政治的影響を最小限に抑えることが期待されている。次に、コミュニティのリーダーを中心としたコミュニティの結束力により、長期間の行動制限からくる「パンデミック疲労」を和らげ、モチベーションを保ちながらパンデミックを乗り切れる力を人々に与えると期待されている。さらに、長引くパンデミックから生じる社会格差の拡大により、社会的に脆弱な状況におかれた人々の資源へのアクセスがさらに難しくなっているが<sup>8</sup>、各地域で活動しているコミュニティの社会的構造を深く理解した人々が向き合うことで、国レベルでは把握できない潜在化した社会的に脆弱な状況におかれた人々をあぶり出し、彼らに不足する資源を集中的に投入することができると思われる。

## (2) コロナ禍のアフリカ地域におけるコミュニティ・エンゲージメント

新型コロナのパンデミックは、限られた資源と脆弱な保健システムしか持たないアフリカ諸国にコミュニティ・エンゲージメントの仕組みの強化を迫る結果となった。パンデミックの発生当初、WHO は中国との直接的なつながりの強さ（渡航者の数）に鑑み、アフリカ地域における新型コロナ対策の優先国として、アルジェリア、ガーナ、南アフリカ、タンザニア、ケニア、モーリシャス、アンゴラ、コートジボワール、エチオピア、コンゴ民主共和国、ナイジェリア、ザンビア、ウガンダの 13 か国を特定しコミュニティ・エンゲージメント活動の促進を促した。WHO アフリカ地域事務局は、アフリカ疾病予防管理センター（Africa CDC）、UNICEF、IFRC などと連携し、各国でのリスクコミュニケーションの強化やすべての人々の地域コミュニティへの参加を促した。Africa CDC は、2020 年 2 月 3 日に新型コロナのためのアフリカタスクフォース（AFCOR）を発足させた。AFCOR は、WHO アフリカ地域事務局と協力して、リスクコミュニケーションやコミュニティ・エンゲージメント、接触者の追跡とサーベイランス、保健医療施設での疾病予防と管理、実験室での診断、新型コロナ感染者の臨床管理などに取り組んでいる。特に RCCE 戦略はアフリカ地域において重要な戦略として位置づけられ、なかでも社会的脆弱層に対する集中的な取り組みが行われている。例えばアルジェリア政府は、非政府組織と協力して、HIV とともに生きる人々や薬物を使用する人々に新型コロナ対策のアドバイスを行うコミュニティ活動を実施し（UNODC 2020）、コートジボワールでは宗教指導者や Voices of Youth、U-Report などのデジタルコミュニティ団体に参加をよびかけ、社会的脆弱層を巻き込むための取り組みを行っている（UNICEF 2020）。ザンビアでは、Geo-Referenced Infrastructure and Demographic Data for Development Mapping と呼ばれるエビデンスに基づく計画ツールを用いて、人口密度の高い地域、人口 100 人以上の地域、主要な脆弱なグループが存在する地域、市場、埋葬所、戸別訪問キャンペーンなどをマッピングした（GRID<sup>3</sup> 2020<sup>9</sup>）。その結果、新型コロナに対応するための活動を実施するにあたり、より注意を払う必要のある地域が特定され、対応チームが編成された。

このように、アフリカ諸国は積極的なコミュニティ・エンゲージメント活動を行っているが、政府への不信感や、いままで大切にしてきた文化的、社会的、宗教的な行動を変容させることへの抵抗感、フェイクニュースや噂の蔓延など、人々の行動変容に関する課題の解決までの道のりはまだ遠い（Adebisi et al. 2021）。

8 [https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/interview/interview\\_20220328\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/interview/interview_20220328_01.html) 2022 年 3 月 30 日アクセス。

9 <https://grid3.org/news/geospatialdata-covid19-migrant-zambia> 2022 年 2 月アクセス。



そこで重要なのは、宗教指導者や宗教団体、草の根組織などの地元のステークホルダーによるコミュニティ・エンゲージメント活動である。地元の、特に慢性疾患や障がいを持つ人々など、リスクの高い集団を代表するグループを巻き込んだ活動を計画し、彼らに集中的な投資を行う環境をつくることが重要である。

しかし、多くの国ではその資金が確保できないため、国際社会が協働して解決する必要がある。そのための第一歩として、世界各地でおきている問題を国際社会で共有し俯瞰することを目的とし、WHO、UNICEF、IFRCがRCCEに関わるアクターの活動についての世界共通の情報プラットフォームである Collective Service の構築を進めている<sup>10</sup>。しかしながら、情報が掲載されている国は12か国に留まり（2022年2月時点、Collective service 2022<sup>11</sup>）、より多くの国におけるコミュニティ内のアクターの活動や、アクター間の連携状況が俯瞰できる情報の蓄積が望まれる。RCCE導入に関してWHOが指定したモデル国がウガンダである。2022年2月、JICA 緒方研究所はこのような問題意識から、ウガンダにおけるコロナ禍でのアクターの活動について、その可視化と分析をNPO、NGOと協働して実施し始めた<sup>12</sup>。

### 3. 国際保健におけるこれまでの取り組みと課題

前節では、まず新型コロナのパンデミックが人間の安全保障にどのような脅威を与えたかについて、人々の生命と健康を守る基盤となる基礎的な保健サービスの提供への影響という観点から、より大きな影響を受けている人々に焦点を合わせて実態を明らかにした。さらに、今回のパンデミックにおける課題解決方法として重要性が強調されているコミュニティ・エンゲージメントについて考察した。本節では、人間の安全保障に関連した、感染症対策を含む国際保健の主な取り組みについて概観し、新型コロナが明らかにした課題を抽出する。

#### 3.1 すべての人に健康を—プライマリヘルスケアからユニバーサルヘルスカバレッジへ

人々が必要な保健サービスを必要な時に利用できることは、健康の維持や回復に不可欠な基本的な人権であり、人間の安全保障の基盤でもある。そのためには、物理的に保健サービスにアクセスが可能で、そのサービスの質が良いことに加え、利用にあたって過度な経済的な負担とならないことが求められる（WHO and IBRD/WB 2021）。保健分野では、人間の安全保障の理念が導入される20年近く前の1978年、WHOとUNICEFが共催した国際会議において「2000年までに全ての人に健康を（health for all by the year 2000）」を目標に掲げる、プライマリヘルスケア（PHC）というアプローチが打ち出された。PHCでは、地域住民のニーズを尊重し、住民が主体的に参加して地域資源の有効活用を図ることにより、包括的保健システムを地域で担うべきであるとされ、人間中心の視点、多様なアクターの関与、保護とエンパワメントの組合せの観点で、人間の安全保障のアプローチを包含するものである。当初掲げたHealth for Allの目標は達成されなかったものの、今日においてもPHCは保健分野の根底をなす理念として継承されている。

人間の安全保障の考え方の導入を踏まえ、PHCの理念を引き継ぎつつ、人々が保健サービスを受ける際の経済的脅威のリスクを取り除き、適切な財源措置を行うという保護の視点を強化したのがユニバーサルヘルスカバレッジ（UHC）であるといえよう。2005年の世界保健総会（WHA）で提唱されたUHCは、「すべての人が必要とする質の高い保健サービスを、過度な経済的負担などを被らずに享受できる」ことを目標としており、持続可能な開発目

10 <https://extranet.who.int/sph/spar> 2022年3月30日アクセス。

11 <https://www.rcce-collective.net/data/operational-presence/> 2022年2月アクセス。

12 [https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/research/human/human\\_20210427-20220331.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/research/human/human_20210427-20220331.html) 2022年3月30日アクセス。

標（SDGs）にも位置づけられた人間の安全保障の実現のために重要な概念である。しかしながら、各国はUHCの導入や対象範囲を広げる取り組みを進めているものの、その達成は容易ではない。WHOによれば、新型コロナウイルスのパンデミック以前の2015～2017年には状況の改善がみられたが、世界人口の半数が健康増進、予防、治療、機能回復の基礎的な保健サービスを依然として十分に利用できていない。そして家計の10%を超える医療費支出がある人は約10億人に及び、さらに増加傾向にある（WHO and ZBRD/WB 2021）。このため、UHCを各国で達成するために、公的な保健投資を増やすとともに保健システムにおける分断化や資金の無駄を減らし、限られた財源で優先的なサービスをより多くの人々に提供すべく、効率化と最適化を図る必要性が、議論されてきた。しかし、政府の保健財政の十分な増額は多くの国で見られず、UHCの達成には程遠い状況下において（Bloom et al. 2019; WHO 2021b）、新型コロナウイルスのパンデミックが起こった。

今回のパンデミックは、これまで十分議論されてこなかったUHCの課題もあぶり出している。例えば、UHC2030<sup>13</sup>の市民社会参画メカニズム（CSEM）によるパンデミック下のUHCの調査では、個人の脆弱性が高いほどその人が保健サービスを受けるための時間、費用、労力、心理的負担が大きくなること、UHC達成国でも移民など一部の人が基本的なUHCや社会保障などのセーフティネットから取り残されていること、差別や偏見のためにセーフティネットを受けることを躊躇する人々や、セーフティネットについて知識がないため緊急時に利用できない人々もいることなどが報告されている（CSEM 2021）。UHCを達成していると考えられていた国においても、制度やその運営において人間中心の視点が十分でないため、パンデミック前には明らかでなかった、制度から取り残されている人々の実態が顕在化した。このパンデミックは、制度や仕組みの課題を把握し、人間の安全保障において優先されるべき脆弱な立場の人々の命と健康をより強靱に保護するUHCへと進化させる、具体的で実効性のある方法を見出す機会でもあると考える。

### 3.2 健康安全保障（ヘルスセキュリティ）

健康安全保障は、健康の様々な脅威のうち、感染症をはじめとする国際的な公衆衛生上の脅威から集団としての人間を守るための予防、準備、検知、対応などの一連の対策である。1994年に個人やコミュニティの安全保障という観点から「人間の安全保障」の理念が国連開発計画（UNDP）の『人間開発報告書』にて紹介され、開発援助の目的としても広く用いられるようになった。同報告書は人間の安全保障を7つのカテゴリーから考察することを提唱しているが、その一つが健康であった（UNDP 1994）。これをきっかけに、健康の問題が人間の安全保障に結びつけられることになった（Aldis 2008）。2000年には国連安全保障理事会でHIV/AIDSが取り上げられ、2001年のWHAでは、グローバル化の急速な進展により特定の国で感染症の患者が急増した場合、国際社会が懸念を抱く可能性があることを念頭に、決議54.14「世界の健康安全保障（グローバルヘルスセキュリティ）— 疫病の警戒と対応」が発表された（WHA 2001）。この決議は、グローバルヘルスセキュリティの概念を、国境を越えた感染症の予防のための世界戦略と結びつけた。そして加盟国に対し、サーベイランスデータの検証と妥当性の確認への積極的な参加、国内予防体制の整備と強化など、様々な分野で感染症対応能力と活動を強化することを求めた。

各国の感染症対応能力は健康安全保障の中心的な国際枠組みである国際保健規則（International Health Regulations: IHR）で規定されている。IHRは法的拘束力のある国際規則であり、国際交通に与える影響を最小限に抑えつつ、人の移動による疾病の国際的な拡散を最大限防止することを目的としている。IHRによって、サーベイランス、検査室、国境管理、緊急事態発生等に関し基本的対応を実施する能力（コアキャパシティ）が各国に

13 International Health Partnership for UHC2030（略称：UHC2030）。UHCを2030年までに達成することを目指す国際保健分野の援助協調枠組みで、2016年に既存の枠組みが拡大・強化されたもの。

は求められている。2014～2016年に西アフリカ諸国でエボラウイルス病が流行した際、IHRのコアキャパシティを達成できていなかった国では甚大な被害が生じた。また、従来の自己申告制度の下でコアキャパシティの達成状況に関し高い評価を申告していた国においても、被害が甚大なケースがあった。そうした経験から、各国の能力を客観的に評価する外部合同評価が開始された。このパンデミックでは、低・中所得国の保健人材、インフラ、情報システム、サプライチェーン、公衆衛生機能等の保健システムの分断化や脆弱性の克服、感染症対策へのコミュニティの参加も国際保健の課題であることが共通認識となり (Kruk et al. 2015; Commission on a Global Health Risk Framework for the Future 2016; Moon 2015; United Nations High-level Panel on the Global Response to Health Crises 2016)、後述するレジリエントな保健システムの概念が議論されるようになった。

低・中所得国のIHRコアキャパシティ強化やIHRに関する活動はグローバルヘルスセキュリティを重視するグループなどによって支援されてきた。その1つが、複数の高所得国の非公式な国際パートナーシップであるグローバルヘルスセキュリティイニシアチブ (GHSI) である。GHSIは、生物兵器や化学兵器、放射性物質、核などによるテロや感染症パンデミックなど、グローバルヘルスに対する新たな脅威やリスクに立ち向かうための協調行動を目的としている。GHSIは、低・中所得国の感染症対策能力の強化を支援してきたが、国際的なテロの脅威に対する公衆衛生の準備と対応を強化することも目的としている。これは高所得国が国際保健の取り組みに投資する重要な根拠となり、その後、健康が重要な外交問題として浮上するのを加速させた (Fidler 2007)。しかし、そのため、低・中所得国は、グローバルヘルスセキュリティという概念自体が高所得国を守るためのものではないかとの危惧を抱き、高所得国と低・中所得国との間で、グローバルヘルスセキュリティという概念に対する理解の乖離が生じてきた (Aldis 2008)。ワクチンや医薬品の研究開発のために、高所得国のメーカーは病原体の提供を低・中所得国に依存しなければならない一方で、低・中所得国は、それら製品へのアクセスを含め、貢献の結果得られる利益を公平に享受できていないと主張し、そして、そのような利益を共有できる保証を求め、病原体の提供を拒否するといった対立が起こってきた (前掲書)。このような状況が、感染症の脅威に十分に機能するグローバルメカニズムの開発が進まない潜在的な要因となってきた (前掲書)。

今回のパンデミックにおいて、健康安全保障を考えるうえで重要なのが、ワクチンを含むグローバルな公共財の研究開発と管理、そして分配である。このパンデミックでは、世界の最新技術を駆使して歴史的なスピードでワクチンが開発され、その分配についても革新的な仕組みである COVID-19 Vaccine Global Access Facility (COVAX)<sup>14</sup> が導入された。しかし、高所得国によるワクチンの囲い込みにより COVAX に供給されるワクチンが十分でなく、また、COVAX への各国の資金拠出の遅れなどが起こり、2021 年末までに低・中所得国の人口の 20% にワクチンを届けるという COVAX の計画はその半分しか達成できていない。ワクチンの公平なアクセスは、「すべての人が安全になるまでは誰一人安全ではない」という言葉のとおり、高所得国自身の課題でもあるが、高所得国と低所得国の 1 回目のワクチン接種率 1 回以上はそれぞれ 78% と 10% であり、格差が広がっている (Our World in Data 2022 年 2 月 1 日時点)。ワクチン開発のための病原体や検体の提供、知的財産権をめぐる問題など、医薬品アクセスに関する問題を解決するには至っていない。そのような状況下で、アフリカではアフリカ主導によるワクチン確保を進める枠組 (African Vaccine Acquisition Trust: AVAT) に続き、ワクチン製造を進める試み (Partnership for African Vaccine Manufacturing: PAVM) が始まっている (Happi and Nkengasong 2022; African Union and Africa CDC 2021)。それに加え、検査キットの確保を進める Partnership to Accelerate COVID-19 Testing in Africa、必須医療用品購入を支援する Africa Medical Supplies Platform など緊急物品等の地域供給体制や、ゲノム情報のデータベースなどが構築されている (Happi and Nkengasong 2022)。地球規模の国際協調が停滞する中、

---

14 新型コロナのワクチンを、複数国で共同購入し、公平に分配するための国際的な枠組み。



アフリカ域内での官民共同による、あらゆる資源を活用した自前主義の進展は、ドナー依存から自立発展に向けた低・中所得国による取り組みの萌芽として期待が大きい。

#### 4. 新型コロナ後の国際保健—新型コロナによって示された道筋

これまで考察してきたように、新型コロナは近年の感染症の脅威とは次元が異なり、低・中所得国のみならず高所得国においても人々の健康と生命を脅かし、暮らしや尊厳にも大きな負の影響を与え、人間の安全保障の実現を大きく後退させた。感染症は保健の中でも急性の脅威と言われており、国際社会は、パンデミックが起こるたびに、得られた教訓に基づいて、必要な枠組みや国際連携体制の改変を繰り返してきたが、これまでの枠組みでは「脆弱な立場におかれた人々」を守るという、人間の安全保障において最も重要な視点の実装が十分でなかったと言わざるを得ない。また、従来からその重要性が指摘されてきた、人々が繋がり自ら行動することにより人間の安全保障を実現させようとするコミュニティ・エンゲージメントのさらなる強化だけでなく、物理的な距離をこえて人々の繋がりを補完または強化するテレヘルスなどの新しい技術を使った繋がりの在り方の創出により、レジリエントな保健システムの構築が促進される契機ともなっている。そして、国際協調の新しい枠組みの構築や、低・中所得国同士の連携、ドナー依存からの脱却をめざす自前主義といった新しい風ももたらしている。

パンデミックの初期においては、欧米などの高所得国における感染拡大と医療現場の崩壊が、命を守るべき人間の安全保障上の大きな挑戦として受け止められた。しかし、パンデミックが長期化する中で、次第にもともと保健体制が脆弱な低・中所得国において、社会および経済への影響や基礎的な保健サービスの中断による新型コロナ以外の間接的な健康への影響が進行している。基礎的な保健サービスの停滞は、社会や経済面の様々な脅威と複雑に連鎖し、より感染リスクや重症化リスクの高い人々、社会でより弱い立場におかれやすい人々、例えば女性や女兒、高齢者、エッセンシャルワーカーである医療従事者などに大きな負荷を与えていることを考察した。危機時においても、人々が自身を守るために必要な保健サービスや社会サービスにアクセスできるための実効性のある具体的な取り組みを、脆弱な立場に置かれた人々の実態に焦点を当てて行うことが求められている。新型コロナは、人間の安全保障の視点に立って、保健分野において脆弱性や連鎖する脅威に対し、より具体的でより実効性のある方策の推進が求められていることを示した。

新型コロナは、これまで国際保健において中心的に取り組みされてきた保健システム強化の視点にも大きな課題を突き付けている。つまり、レジリエントな保健システムの構築と実践が急務だということである。レジリエントな保健システムとは、Kruk et al. (2015) によれば、「保健関係者、組織、住民が危機に備え、効果的に対応し、危機の渦中においても基本的な機能を維持し、その対応から得られた教訓を生かし、状況に応じて再編成する能力をもつ保健システム」である。2014～2016年の西アフリカでのエボラウイルス病のパンデミックを経て、その必要性が繰り返し唱えられてきたが、概念論に留まり、具体的な青写真を示すには至っていない (Lal et al. 2021)。未知の脅威にも弾力的に対応できるレジリエントな保健システムが各国の能力や資源に応じて強化されることが喫緊の課題である。その際、今回のパンデミックの教訓から、資源が限られている国においてはトップダウン的アプローチによる保護機能の強化に加えて、コミュニティの関与とその能力の強化が特に重要な鍵となる点を念頭に置く必要がある。

また、低・中所得国におけるレジリエントな保健システムの構築には、財源や医療資源の持続的な確保と適切な配分が大きな課題となる。UHCでも、重要な取り組みの一つとして、国家の適切な財源確保とより良い配分が挙げられてきた (Bloom et al. 2019)。グローバル時代の感染症の脅威や保健システムの脆弱性がすべての国にとっての問題であることを高所得国は再認識し、国際社会は一丸となり、各国の利害を超えて、財源の持続的確保と公平な配分のための多様なアクターが参加する国際協調メカニズムを機能させる必要がある。またアフリカで興った域



内共同体のメカニズム、自前主義の新風を世界で協働し育てていくこともこれからの新しい道筋であろう。

今回のパンデミックでは、グローバルヘルスセキュリティに関する高所得国と低・中所得国の間での認識の乖離が先鋭化していることを示した。「人間の安全保障」の理念のもと世界の国々が健康安全保障のために同じ方向をむいて新型コロナと戦える「はず」だったが、様々な国際連携の仕組みは高所得国が自国を守るための仕組みであることを露呈した。この仕組みは機能せず、感染症の人類への脅威が過小評価され、脆弱な立場におかれた国や人々の保護に失敗し、その失敗は翻って高所得国への深刻なダメージをもたらした。今回のパンデミックにおいては、人間の安全保障の理念のもと、国際保健の抜本的な改革が求められている。今後は、人びと一人ひとりに焦点を当て、その安全を最優先するとともに、人々が自ら安全と発展を推進することを重視するといった人間の安全保障の理念が浸透した社会を実現するためのイニシアティブや国際保健の枠組みは、理念だけではなく実践方法とも一体となって検討される必要がある。そのためには、高所得国と低・中所得国の双方の様々なステークホルダーがインクルーシブに実践に関与することが一歩である。そして、人間の安全保障の理念に常に立ち戻ることを忘れず、高所得国と低・中所得国とが、信頼できる多面的な情報と実践経験を、世界で集約、共有し、同じ土俵で議論し、具体的な方法を模索し、実践する、世界協働によるPDCA (Plan - Do - Check - Action) サイクルを可能とするメカニズムの構築が急務である。また、その際には拘束力を持った財源、資源の公正な分配の枠組みが必要であろう。人間の安全保障の考え方は、その必要性を世界で認識するための重要な理念である。

本稿では、新型コロナのパンデミックについて人間の安全保障という視点から捉えることで、新型コロナ後の国際保健のあり方について、その道筋を示すことを試みた。本稿では必ずしも新型コロナの実像と課題を網羅的に議論できてはいないが、その制約の中でも、複雑な脅威の連鎖をもたらすパンデミックは社会のより脆弱な立場におかれた人々へより深刻な脅威を与えていることを概観した。また、人々を中心に置いたレジリエントな保健システム、人々自身や社会が感染予防や拡大防止に自覚をもって取り組むコミュニティ・エンゲージメント、財源確保や資源の公正な配分の仕組み、などの重要性が明らかになった。さらに、その取り組みを促進するためには、世界中の国々、さまざまなステークホルダーが協働して取り組むメカニズムが必要であることが示唆された。本稿の議論が様々な研究ニーズを引き出し、それらの研究結果が新型コロナ後の国際保健の方向性を示す一助となることを期待したい。

## 参考文献

- 緒方貞子、2011、「人々を取り巻く脅威と人間の安全保障の発展」、『国際問題』、7/8月号合併号、日本国際問題研究所。
- 高野ひろみ・武田聡子・松尾晴美、2021、『永寿総合病院看護部が書いた新型コロナウイルス感染症アウトブレイクの記録』、医学書院。
- 原田有里子・雷太玉記・杉下智彦、2021、「アフリカ大陸において新型コロナウイルス感染症の拡大が抑えられている原因は何か?」、『国際保健医療』、36(3)、95-106。
- Adebisi, Yusuff A., Adrian Rabe and Don E. Lucero-Prisno III. 2021. "Risk communication and community engagement strategies for COVID-19 in 13 African countries." *Health Promot Perspect.* 11(2): 137-47.
- African Union and Africa Centres for Disease Control and Prevention (Africa CDC). 2021. "COMMUNIQUE ON PROGRESS MADE ON VACCINE MANUFACTURING IN AFRICA Kigali, Rwanda 06-07 December, 2021."
- Aldis, William. 2008. "Health security as a public health concept: a critical analysis." *Health Policy Plan.* 23(6): 369-75.

- Barello, Serena, Anna Falco-Pegueroles, Debora Rosa, Angela Tolotti, Guendalina Graffignan and Loris Bonetti. 2020. "The psychosocial impact of flu influenza pandemics on healthcare workers and lessons learnt for the COVID-19 emergency: a rapid review." *Int J Public Health*. 65(7): 1205-16.
- Bloom, Gerald, Yasushi Katsuma, Krishna D. Rao, Saeda Makimoto, Jason D. C. Yin and Gabriel M. Leung. 2019. "Next steps towards universal health coverage call for global leadership." *BMJ*. 365: 12107. <https://www.bmj.com/content/bmj/365/bmj.l2107.full.pdf>
- Bond, Katherine. 2008. "Health security or health diplomacy? Moving beyond semantic analysis to strengthen health systems and global cooperation." *Health Policy and Planning*. 23(6): 376-78.
- Cash, Richard and Vikram Patel. 2020. "Has COVID-19 subverted global health?" *The Lancet*. 395(10238): 1687-88.
- Chew, Nicholas W. S., Jinghao Nicholas Ngiam, Benjamin Yong-Qiang Tan, Sai-Meng Tham, Celine Yan-Shan Tan, Mingxue Jing, Renarebecca Sagayanathan, Jin Tao Chen, Lily Y. H. Wong, Aftab Ahmad, Faheem Ahmed Khan, Maznah Marmin, Fadhline Binte Hassan, Tai Mei-Ling Sharon, Chin Han Lim, Mohamad Iqbal Bin Mohaini, Rivan Danuaji, Thang H. Nguyen, Georgios Tsivgoulis, Sotirios Tsiodras, Paraskevi C. Fragkou, Dimitra Dimopoulou, Arvind K. Sharma, Kenam Shah, Bhargesh Patel, Suktara Sharma, R. N. Komalkumar, R. V. Meenakshi, Shikha Talati, Hock Luen Teoh, Cyrus S. Ho, Roger C. Ho and Vijay K. Sharma. 2020. "Asian-Pacific perspective on the psychological well-being of healthcare workers during the evolution of the COVID-19 pandemic." *BJPsych Open*. 6(6): e116.
- Civil Society Engagement Mechanism for UHC2030 (CSEM). 2021. "From Commitments to Action: Civil Society Perspectives on Reaching Universal Health Coverage."
- Claridge, Tristan (2020). "What does the COVID-19 pandemic tell us about our society?" <https://www.socialcapitalresearch.com/what-does-the-covid-19-pandemic-tell-us-about-our-society/>.
- Comission on a Global Health Risk Framework for the Future. 2016. "The Neglected Dimension of Global Security A Framework to Counter Infectious Disease Crises." *The National Academics Press. The National Academy of Medicine*. <https://doi.org/10.17226/21891>
- Fidler, David P. 2007. "Reflections on the revolution in health and foreign policy." *Bulletin of the World Health Organization*. 85(3): 243-44.
- Garrett, Laurie. 2007. "The challenge of global Health." *Foreign Affairs*. 86(1): 14-38.
- Geo-Referenced Infrastructure and Demographic Data for Development. "Geospatial data informs COVID-19 preparedness plans for migrant population in Zambia." <https://grid3.org/news/geospatialdata-covid19-migrant-zambia>.
- Gudina, Esayas K., Solomon Ali, Eyob Girma, Addisu Gize, Birhanemeskel Tegene, Gadissa Bedada Hundie, Wondewosen Tsegaye Sime, Rozina Ambachew, Alganesh Gebreyohanns, Mahteme Bekele, Abhishek Bakuli, Kira Elsbernd, Simon Merkt, Lorenzo Contento, Michael Hoelscher, Jan Hasenauer, Andreas Wieser and Arne Kroidl. 2021. "Seroepidemiology and model-based prediction of SARS-CoV-2 in Ethiopia: longitudinal cohort study among front-line hospital workers and communities." *The Lancet Global Health*. 9(11): e1517-27.
- Haldane, Victoria, Chuan De Foo, Salma M. Abdalla, Anne-Sophie Jung, Melisa Tan, Shishi Wu, Alvin Chua, Monica Verma, Pami Shrestha, Sudhvir Singh, Tristana Perez, See Mieng Tan, Michael Bartos, Shunsuke Mabuchi, Mathias Bonk, Christine McNab, George K. Werner, Raj Panjabi, Anders Nordström and Helena

- Legido-Quigley. 2021. "Health systems resilience in managing the COVID-19 pandemic: lessons from 28 countries." *Nat Med.* 27(6): 964-80.
- Happi, Christian T. and John N. Nkengasong. 2022. "Two years of COVID-19 in Africa: lessons for the world." *nature.* 601: 22-25.
- International Health Partnership for UHC 2030 (UHC 2030). 2020. "Living with COVID-19: Time to get our act together on health emergencies and UHC." <https://extranet.who.int/sph/sites/default/files/document-library/document/UHC2030%20Discussion%20paper%20on%20health%20emergencies%20and%20UHC%20-%20May%202020.pdf>
- Kawala, Brenda A., Brian Kirui K. and Samuel Cumber N. 2020. "Why policy action should focus on the vulnerable commercial sex workers in Uganda during COVID-19 fight." *Pan Afr Med J.* 35(Suppl2): 102.
- Kirmani, Salman and Ali Saleem. 2021. "Impact of COVID-19 pandemic on paediatric services at a referral centre in Pakistan: lessons from a low-income and middle-income country setting." *Arch Dis Child.* 106(7): 627-28.
- Kitara, David L. and Eric Ikoona N. 2020. "COVID-19 pandemic, Uganda's story." *Pan Afr Med J.* 35(Suppl2): 51.
- Komasawa, Makiko, Myo Aung N., Kiyoko Saito, Mitsuo Isono, Go Tanaka and Saeda Makimoto. 2021. "Overcoming current and preventing future nosocomial outbreaks during the COVID-19 pandemic: Lessons Learned at Three Hospitals in Japan." *International Journal of Environmental Research and Public Health.* 18(19).
- Kruk, Margaret E., Michael Myers, S. Tornorlah Varpilah and Bernice T. Dahn. 2015. "What is a resilient health system? Lessons from Ebola." *The Lancet* 385(9980): 1910-12.
- Lai, Jianbo, Simeng Ma, Ying Wang, Zhongxiang Cai, Jianbo Hu, Ning Wei, Jiang Wu, Hui Du, Tingting Chen, Ruiting Li, Huawei Tan, Lijun Kang, Lihua Yao, Manli Huang, Huafen Wang, Gaohua Wang, Zhongchun Liu and Shaohua Hu. 2020. "Factors associated with mental health outcomes among health care workers exposed to coronavirus disease 2019." *JAMA Netw Open.* 3(3): e203976.
- Lal, Arush, Ngozi Erundu A., David Heymann L., Githinji Gitahi and Robert Yates. 2021. "Fragmented health systems in COVID-19: rectifying the misalignment between global health security and universal health coverage." *The Lancet.* 397(10268): 61-67.
- Lancet. 2020. "COVID-19: protecting health-care workers." *The Lancet.* 395(10228).  
[https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(20\)30644-9.pdf?msclkid=8d00fc9bae5b11eca7ae39fba8e0c15a](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(20)30644-9.pdf?msclkid=8d00fc9bae5b11eca7ae39fba8e0c15a)
- Lopez, Javier, Gema Pérez-Rojo, Cristina Noriega and Isabel Carretero. 2020. "Psychological well-being among older adults during the COVID-19 outbreak: a comparative study of the young-old and the old-old adults." *Int Psychogeriatr.* 32(11): 1365-70.
- Moon, Suerie, Devi Sridhar, Muhammad A. Pate, Ashish K. Jha, Chelsea Clinton, Sophie Delaunay, Valnora Edwin, Mosoka Fallah, David P. Fidler, Laurie Garrett, Eric Goosby, Lawrence O. Gostin, David L. Heymann, Kelley Lee, Gabriel M. Leung, J. Stephen Morrison, Jorge Saavedra, Marcel Tanner, Jennifer A. Leigh, Benjamin Hawkins, Liana R. Woskie and Peter Piot. 2015. "Will Ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola." *The Lancet.* 386(10009): 2204-21.
- Nathan, Isabirye and Musasizi Benon. 2020. "COVID-19 relief food distribution: impact and lessons for Uganda."

- Pan Afr Med J.* 35(Suppl2): 142.
- Our World in Data. “Our World in Data.” Accessed on February 15, 2022. <https://ourworldindata.org/>.
- Partnership for Evidence-Based Response to COVID-19 (PERC). 2020. “Responding to COVID-19 in Africa: Using Data to Find a Balance (Part II).”  
[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PERC\\_RespondingtoCovidData.pdf?msclid=36b07b16ae5f11ec81e088d98f84c72e](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PERC_RespondingtoCovidData.pdf?msclid=36b07b16ae5f11ec81e088d98f84c72e)
- . 2021. “Responding to Covid-19 in Africa: Finding the balance (Part IV).”  
<https://preventepidemics.org/wp-content/uploads/2021/12/PERC-Finding-the-Balance-Part-IV.pdf?msclid=981c2fdaae5f11ec91a7bdca9401d831>
- PricewaterhouseCoopers Private Limited. 2022. “Understanding the Impact of Coronavirus Pandemic on Women: An Intervention Research on Women FHWs in Delhi NCT.”  
<https://www.jica.go.jp/india/english/office/topics/press220308.html>
- Salazar de Pablo, Gonzalo, Julio Vaquerizo-Serrano, Ana Catalan, Celso Arango, Carmen Moreno, Francisco Ferre, Jae Il Shin, Sarah Sullivan, Natascia Brondino, Marco Solmi and Paolo Fusar-Polia. 2020. “Impact of coronavirus syndromes on physical and mental health of health care workers: Systematic review and meta-analysis.” *J Affect Disord.* 275: 48-57.
- Sands, Peter. 2020. “Re-thinking Global Health Security.”  
<https://www.theglobalfund.org/en/blog/2020-03-27-re-thinking-global-healthsecurity/>
- Sands, Peter, Carmen Mundaca-Shah and Victor J. Dzau. 2016. “The Neglected Dimension of Global Security — A Framework for Countering Infectious-Disease Crises.” *The new england journal of medicine.* 374(13): 1281-87.
- Schwartz, Jeremy L, Martin Muddu, Isaac Kimera, Mary Mbuliro, Rebecca Ssenyonjo, Isaac Ssinabulya and Fred C. Semitala. 2021. “Impact of a COVID-19 National Lockdown on Integrated Care for Hypertension and HIV.” *Glob Heart.* 16(1): 9.
- Semaan, Aline, Constance Audet, Elise Huysmans, Bosede Afolabi, Bouchra Assarag, Aduragbemi Banke-Thomas, Hannah Blencowe, Séverine Caluwaerts, Oona Maeve Renee Campbell, Francesca L. Cavallaro, Leonardo Chavane, Louise Tina Day, Alexandre Delamou, Therese Delvaux, Wendy Jane Graham, Giorgia Gon, Peter Kascak, Mitsuaki Matsui, Sarah Moxon, Annetee Nakimuli, Andrea Pembe, Emma Radovich, Thomas van den Akker and Lenka Benova. 2020. “Voices from the frontline: findings from a thematic analysis of a rapid online global survey of maternal and newborn health professionals facing the COVID-19 pandemic.” *BMJ Glob Health.* 5(6).
- Shaukat, Natasha, Daniyal Ali M. and Junaid Razzak. 2020. “Physical and mental health impacts of COVID-19 on healthcare workers: a scoping review.” *Int J Emerg Med.* 13(1): 40.
- Shikuku, Duncan, Irene Nyaoke, Sylvia Gichuru and Onesmus Maina. 2020. “Early indirect impact of COVID-19 pandemic on utilization and outcomes of reproductive, maternal, newborn, child and adolescent health services in Kenya.” *African Journal of Reproductive Health.* 25(6): 76-87.
- Sirleaf, Ellen J. and Helen Clark. 2021. “Report of the independent panel for pandemic preparedness and response: making COVID-19 the last pandemic.” *Lancet.* 398(10295): 101-3.
- Son, Bo-Kyung, Toshiyuki Imoto, T. Inoue, T. Nishimura, Tomoki Tanaka and Katsuya Iijima. 2022. “Social Detachment Influenced Muscle Mass and Strength during the COVID-19 Pandemic in Japanese Community-



- Dwelling Older Women." *The Journal of Frailty & Aging*. <https://doi.org/10.14283/jfa.2022.4>
- Sserwanja, Quraish, Joseph Kawuki and Jean Kim H. 2021. "Increased child abuse in Uganda amidst COVID-19 pandemic." *J Paediatr Child Health*. 57(2): 188-91.
- The collective service. "A collective service for risk communication and community engagement." Accessed on February 1, 2022.  
<https://www.rcce-collective.net/?s=A+collective+service+for+risk+communication+and+community+engagement>
- . "Operational response." Accessed on February 1, 2022.  
<https://www.rcce-collective.net/data/operational-presence/>.
- United Nations (UN). 2019. "Resolution adopted by the General Assembly on 10 October 2019."
- United Nations Children's Fund (UNICEF). 2020. "Cote d'Ivoire: COVID-19 Situation Report #12, Reporting Period: 6 to 19 June 2020." <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Cote%20d%27Ivoire%20COVID-19%20Situation%20Report%20No.%2012%20-%206-19%20June%202020%20-%20English%20version.pdf>
- United Nations Development Programme (UNDP). 1994. "Human Development Report 1994: New Dimension of Human Security." <https://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994?msclkid=d9a58b2bb49211ecbed82c6cdf71b855>
- . 2022. "New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity."  
[https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022\\_overview\\_en.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022_overview_en.pdf)
- United Nations High-level Panel on the Global Response to Health Crises. 2016. "Protecting humanity from future health crises: Report of the High-Level Panel on the Global Response to Health Crises."  
[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2016-02-05\\_Final\\_Report\\_Global\\_Response\\_to\\_Health\\_Crises.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2016-02-05_Final_Report_Global_Response_to_Health_Crises.pdf)
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2020. "Algeria: Working with NGOs to support people living with HIV and people who use drugs during COVID19."  
[https://www.unodc.org/romena/en/Stories/2020/August/algeria\\_-working-with-ngos-to-support-people-living-with-hiv-and-people-who-use-drugs-during-covid19.html](https://www.unodc.org/romena/en/Stories/2020/August/algeria_-working-with-ngos-to-support-people-living-with-hiv-and-people-who-use-drugs-during-covid19.html).
- United Nations Population Fund (UNFPA). 2020. "Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage."  
[https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19\\_impact\\_brief\\_for\\_UNFPA\\_24\\_April\\_2020\\_1.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19_impact_brief_for_UNFPA_24_April_2020_1.pdf)
- World Health Assembly (WHA). 2001. "Global health security - epidemic alert and response." In *World Health Assembly Resolution 54.14*. Geneva: World Health Organization.
- World Health Organization (WHO). 2021a. "COVID-19 and the social determinants of health and health equity."  
<https://www.who.int/publications/i/item/9789240038387?msclkid=a98e5846ae7011ecbf483af06ab3a797>
- . 2021b. "Global expenditure on health: Public spending on the rise?" <https://www.who.int/publications/i/item/9789240041219?msclkid=cafd0ed5ae7211ecb0be56c0eff159d5>
- . 2021c. "Second round of the national pulse survey on continuity of essential health services during the COVID-19 pandemic: January-March 2021." <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS-continuity-survey-2021.1?msclkid=3b24e17bae7111ecb67ab482d4bf55b6>
- . 2021d. "The impact of COVID-19 on health and care workers: a closer look at deaths." <https://apps.who>.

int/iris/bitstream/handle/10665/345300/WHO-HWF-WorkingPaper-2021.1-eng.pdf?msclkiid=189c1617ae7111ec8c85fd30c2f56ced

———. “IHR State Party Self-Assessment Annual Report (SPAR).” Accessed on March 11, 2022.

<https://extranet.who.int/sph/spar>

World Health Organization and International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (WHO and IBRD/WB). 2021. “Tracking Universal Health Coverage: 2021 Global Monitoring Report.”

<https://www.who.int/publications/i/item/9789240040618?msclkiid=5415eeabae7311ec8588905187351ea2>

World Health Organization(WHO), Global Outbreak Alert and Response Network, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Children’s Fund. 2020. “COVID-19 Global Risk Communication and Community Engagement Strategy.”

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338057/WHO-2019-nCoV-RCCE-2020.3-eng.pdf?sequence=5&msclkiid=5c12e99eb49511ecaa1c5dd7461c3f56>

Yamada, Minoru, Yusuke Kimura, Daisuke Ishiyama, Yuhei Otobe, Mizue Suzuki, Shingo Koyama, Tomoe Kikuchi, Haruhiko Kusumi and Hidemori Arai . 2020. “Effect of the COVID-19 Epidemic on Physical Activity in Community-Dwelling Older Adults in Japan: A Cross-Sectional Online Survey.” *J Nutr Health & Aging*. 24(9): 948-50.

———. 2021. “The Influence of the COVID-19 Pandemic on Physical Activity and New Incidence of Frailty among Initially Non-Frail Older Adults in Japan: A Follow-Up Online Survey.” *J Nutr Health & Aging*. 25(6): 751-56.

Zhang, Wen-Rui, Kun Wang, Lu Yin, Wen-Feng Zhao, Qing Xue, Mao Peng, Bao-Quan Min, Qing Tian, Hai-Xia Leng, Jia-Lin Du, Hong Chang, Yuan Yang, Wei Li, Fang-Fang Shangguan, Tian-Yi Yan, Hui-Qing Dong, Ying Han, Yu-Ping Wang, Fiammetta Cosci and Hong-Xing Wang. 2020. “Mental Health and Psychosocial Problems of Medical Health Workers during the COVID-19 Epidemic in China.” *Psychother Psychosom*. 89(4): 242-50.

# 研究の現場から： JICA 緒方研究所 研究領域紹介

JICA 緒方貞子平和開発研究所（略称：JICA 緒方研究所）は、2008年の研究所設立に尽力された緒方貞子元 JICA 理事長の理念を継承し、開発途上国が現場で直面する課題について政策志向の研究を行い、国際社会における日本の知的プレゼンスの強化を目指して研究業務に取り組んでいます。JICA 緒方研究所の6つの重点研究領域をご紹介します。

## 政治・ガバナンス

近年、戦争やクーデター、権威主義的な政権が人びとの平穏な生活を破壊し、人生の豊かな可能性を追求する機会や命さえも奪う事例が増えています。いかなる国に住もうとも全ての人が人間の安全保障を享受できる国内政治および国際政治の条件や社会のしくみとは何かを考えます。

## 経済成長と貧困削減

世界には未だ多くの貧困層が存在しており貧困削減は根本的な開発課題です。開発途上国における政策や取り組みが、経済成長と貧困削減のために効果があることを明らかにするため、インフラ事業の経済社会効果の分析や金融に関する研究などを、介入・非介入の比較分析手法も取り入れて行います。

## 人間開発

全ての人に対する良質な教育、保健サービスへのアクセスの保障とエンパワメントを視野に、低・中所得国における留学のインパクト研究、日本の教育協力の歴史の分析、新型コロナウイルス対策とユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）および強靱な社会に関する研究などに取り組みます。

## 平和構築と人道支援

人間の安全保障と平和構築を研究の2本の柱としています。持続的な平和の促進要因や阻害要因を分析し、また、人間の安全保障における保護とエンパワメントの関係を探求することで、人道危機対応や持続的な開発と平和に従事する多様な主体による、有効な支援のあり方を探ります。

## 地球環境

環境と気候変動への対応が重要課題となるなかで、SDGsへの取り組みや気候変動への対処に向けた研究を実施します。気候変動適応策案件の経済的評価手法の検討、環境影響評価に関する研究のほか、ASEAN 諸国を対象にした環境と気候変動に関する政策提言につながる研究を行います。

## 開発協力戦略

JICAの事業と戦略の方向性を導く研究を行います。日本の開発や開発協力の経験を振り返り、その特徴を探ります。また、他国の研究者とのネットワークを構築し、国際協力の潮流形成に貢献する研究や、スポーツと平和など新たな研究課題、分野横断的な課題にも挑戦します。

## 政治・ガバナンス領域

### －「国ガチャ」にしないため、正しい問いを問う－

#### 国家と人間の安全保障

最近、インターネット上の質問コーナーで、「なぜマスメディアは、気が滅入る不幸なニュースばかり取り上げるのか」という質問があるのを目にした。マスメディアに八つ当たりしている感があるが、こうした質問が出てくる背景は十分理解できる。たしかに、最近の世界は「不幸なニュース」に満ち溢れている。それは、世界各地で、疫病や国家指導者が勝手に始めた戦争、終わりのない内戦、うち続くテロで理不尽にも命を奪われる人々や、貧困、差別、格差に苦しむ人々の姿を映し出している。

こうした不条理を何とかできないものか、という怒りと焦りが入り混じったような感情が、「どうすれば人間の安全保障は実現できるのか」という問いを考えるうえでの原動力である。JICA 緒方研究所では、国際政治および国内政治に起因する人間の安全保障への脅威を考察すべく政治・ガバナンス領域を立ち上げ、「国家（政府）」をキーワードとしてこの問いを考えることとしている。人間の安全保障は「人々ひとりひとり」に着目する概念であり、しばしば「国家の安全保障」と対置されて論じられることもあるから、国家への着目は奇異に感じられるかもしれない。さらに、グローバル化が進展するなか、多国籍企業や国際機関、国際 NGO、国際犯罪集団などの「超国家」あるいは「脱国家」主体の活動が活発化し、国家の相対化（主権国家の機能不全や重要性の相対的低下）が喧伝されるようになったことも、この疑問を増幅するかもしれない。

しかし、近年のコロナ禍や米中対立の亢進、権威主義体制の増加と少数民族や反体制勢力への弾圧、冷戦終結によって後景に退いたかに見えた国家間戦争の勃発等などの世界の趨勢は、人間の安全保障を実現するうえでの国家（政府）の重要性をあらためて私たちに問うているように思われる。「国家が重要だ」と言うのには二つの意味がある。

一つ目は、国家は人間の安全保障への多様な脅威から人びとを守る最大の守護者であり得るし、そうでなくてはならないということである。コロナ禍では、医療体制の整備やワクチン等の医療物資の確保（海外からの調達を含む）によって感染を封じ込めたり、経済活動保護とのバランスをとったりする国家の対応の巧拙が、その国の人びとの死活を分けることになった。さらに、大国間競争が激化するなか、多くの開発途上国にとって、大国の思惑に翻弄されない巧みな外交によって自国民の人間の安全保障を実現するための外交環境を整えることが、以前にも増して重要になっている。

「人間の安全保障を実現するうえで国家が重要だ」という二つ目の意味は、国家は人間の安全保障への最大の脅威になり得るし、現にそうなる事例が増えているということである。近年、権威主義体制国の政府が自国民を殺傷、弾圧、差別したり窮乏に追い込んだりする事例が多発している現実、国家指導者が隣国に戦争をしかけ、侵略を受けた国の国民のみならず、自国の前途有望な若者を無残な死に追いやっている現実、このことをあらためて印象付けている。「親ガチャ」（子どもがどんな人生を送れるかはどんな親のもとに生まれるかという運に任されているという意味のネットスラング）という言葉をもじって言えば、人間の安全保障の実現が「国ガチャ」にならないようにするためにはどうすべきかを考えなくてはならないのである。





## 二つの問い

こうした認識を踏まえて、政治・ガバナンス領域では、二つの問いに挑むこととしている。一つ目は、開発途上国が自国民の人間の安全保障の実現に専念できる環境整備のための外交をどのように展開しているか、という問いである。この問いへの取り組みが、「インド太平洋の開発と平和の新しいダイナミクス—途上国はどのように中国に対処しようとしているか—」と題する研究案件である。この研究では、インド太平洋地域の開発途上国が、激化する大国間競争に直面して、自国の開発と平和（人間の安全保障が実現されるための国内および国際的条件）を確保するために、中国をはじめとする大国とどのような二国間関係を構築しようとしているかを解明することを目指している。開発途上国のなかには、中国をはじめとする大国から援助や投資を呼び込んで自国の開発を促進したり、領土紛争等の安全保障問題を管理して地域情勢の安定化を図るなど、巧みな外交を展開している国も多い。こうした実態を開発途上国の視点から解明して、開発協力事業の設計と実施に寄与することが本研究の目的である。

二つ目は、自国民の人間の安全保障の実現に真摯に努力する「良き国家」は、いかなる価値観及び制度に支えられるべきかを探求することである。冷戦終結以降、自由民主主義や法の支配といった価値観や制度が人類共通の「普遍的価値」としての認知を得たとされているが、これを尊重しない国家が増大していることは上述のとおりである。権威主義や（法の支配の対極である）恣意的な「人の支配」が人間の安全保障を損なうものであることは論をまたない。だが、米中対立の激化と相まって、硬直的に定義された「普遍的価値」は、時には大国が自己を無批判に正当化し、相手を攻撃する武器として使われる危険も孕んでいる。そうした状況下で、「価値観は普遍的であり得るか、相対的なものとならざるを得ないか」や「欧米的価値観は非欧米地域で受容されうるか」といった不毛な二項対立的な問いを問うのではなく、世界のできるだけ多くの人々が納得して受容し実践できるような「柔軟に定義された普遍的価値」のあり方に関する検討が重要となっている。JICA 緒方研究所では、人類が文化、宗教、歴史、開発段階等の差異を超えて共有すべき価値とは何かを確認するとともに、「普遍的価値」が選別、分断、排除の論理としてではなく、包摂の論理として出来るだけ多くの国々と共有されるようになることを目指す研究を実施する。

## VUCA の時代で正しい問いを問う

国際政治学者の永井陽之助は、1985年の最終講義で「我々は、よりよい状態（理想）を夢見て、この地上に楽園を創りだそうとするまえに、より悪しき状態に落ち込むことを回避し、現実を少しでもより耐えやすいものにするには、何をなすべきか、また何をなすべきではないかを真剣に考えるべきなのである」と述べた。それから30年以上が経った。冷戦の終結による「歴史の終わり」を謳い上げ、「平和の配当」を議論した楽観の時代は早や過ぎ去り、今は先の見えない VUCA (volatile, uncertain, complex, and ambiguous) の時代になったと言われる。世情が悪化の一途を辿るなか、人々もますます不寛容で不機嫌になっていく時代が来るかもしれない。そうした状況の下、人間の安全保障を巡る世界の状況が「より悪しき状態に落ち込むことを回避」するために我々はどんな問いを問い、何をなすべきかを粘り強く考えていきたい。



JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 志賀裕朗

# 経済成長と貧困削減領域

## — 経済学の知見を、政策立案に活かす —

### 人間の安全保障実現を支える EBPM (エビデンスに基づく政策立案)

当領域では主に経済学の知見を活かした各種研究を行っている。エビデンスに基づく政策立案 (Evidence-based Policy Making : EBPM) への貢献、これが当領域が目指し、大いに推進していることの一つである。EBPM とは言葉通り、個々の政策の効果を厳密に検証し、エビデンスに基づいて効果のあるものを実施していこうという考え方であるが、特に近年世界各国の行政の場で重要視されてきている。JICA のミッションは、人間の安全保障と質の高い成長を実現することだが、EBPM はこのための各種施策の効果や妥当性を検証し、施策をさらに改善していくために重要な要素である。

EBPM のための政策の効果の厳密な検証については、特に統計学、計量経済学の手法を用いた「統計的因果推論」と呼ばれる方法論が近年発展してきた。開発経済学にこのような方法論を導入した功績が評価され、アビジット・バナジー (マサチューセッツ工科大学)、エステル・デュフロ (同)、マイケル・クレマー (ハーバード大学 (当時)) の3氏に2019年のノーベル経済学賞が贈られている。

統計的因果推論とはどのような考え方か。薬の治験を考えるとイメージしやすい。例えば新薬の開発において、病気が治ったとしても、新しい薬を服用した人だけを対象として観察し、薬の使用前と使用後の状態をみて薬に効果があったと判断するのは不十分である。本当は薬の効果ではなく、実は単に時間の経過で回復したり、薬を服用した人が回復できる条件をたまたまはじめから備えた人だったのかも知れない。したがって、治験では本物の薬を投与する被験者をくじ引きなどでランダムに選び、偽物の薬が投与された被験者と比較することによって、純粋に薬の効果だけを測定しようとする。

開発事業の効果検証においても、薬の効果の検証と同じように、対象の事業実施前後の比較だけを単純に行うのではなく、ランダムに事業実施エリアを選び、事業実施しなかったところと比べて事業の効果を測ろうとする、ランダム化比較試験 (Randomized Controlled Trial : RCT) と呼ばれる方法がとられるようになってきている。一方、薬の治験とは異なり、開発事業など政策の現場では、常にこのような手法をとることができるとは限らない。そこで、「差分の差分法」(Difference in Differences : DID)、「回帰不連続デザイン」(Regression Discontinuity Design : RDD) 等、様々な方法が統計的因果推論の手法として開発されてきた。詳細は専門書にゆだねるが、差分の差分法とは介入群 (政策の対象となったグループ) と統制群 (政策の対象とならなかったグループ) の2つのグループにおいて、政策導入前と導入後の2つのタイミングのデータを入手し比較することにより、単なる時間の経過による変化の影響を除去しようとするものである。また、回帰不連続デザインは、例えば、70歳以上にのみ適用される医療費の自己負担割合を引き下げる政策が、病院に行く頻度に与える影響を推定しようとする際に利用される。65歳と75歳のそれぞれのグループが病院に行く頻度を比較すると、政策の影響以外にも健康状態の違いが大きく影響しそうだが、政策の適用可否の閾値に近い69歳と70歳のグループだけを比較すれば、健康状態には大きな差は少ないと考えられる。このように比較するデータの範囲を絞ることで、純粋な政策の影響のみを推定することが可能になる。多くのプロジェクト現場とよく議論し、どのような手法を組み合わせ、効果的な研究をデザインし実施するかは、研究者の腕の見せどころとなる。

### 開発政策、事業の厳密な手法での効果検証

人間の安全保障の観点から、このような手法の重要性を示す研究の一例を挙げたい。途上国村落の課題の一つとして、女性や子どもの水汲み労働の負担解消がたびたび指摘される。水源が遠くにあるため毎日長い時間をかけて女性や子どもが生活のための水を汲みに行く結果、なかなか他の生計活動や勉強、通学などに時間が割けない。その結果、能力を開発し、発揮する機会が奪われてしまい、その悪影響は広範かつ長期に及ぶと言われている。給水事業はこのような水汲み労働の負担を軽減するものとして期待される。

だが、このような効果は本当に実現しているだろうか。当領域では JICA が無償資金協力で支援したザンビアの

深井戸事業について、事業を実施した地域と、それに類似した他の地域の2つのグループを対象に調査を行い、深井戸建設が家庭にどのような変化をもたらしたのか検証を行った。その結果、きれいな水が手に入るようになったことで、未就学児については下痢症の頻度が5パーセントポイント下がるなど、事業対象地域への望ましい影響があった。一方、炊事や洗濯など家庭での水の需要が増加し、水汲みの負担はかえって増え、児童の就学率は必ずしも向上しなかった。(Shimamura et al. 2022)

このように、当初想定しなかったような思わぬ結果がわかるのが、統計的因果推論という手法による実証研究の強みである。望ましい結果ばかりが立証されなくても、それを受け止め、負の効果を軽減する追加的な政策や事業デザインを考案するなど、次の政策、事業に生かしていく。これがEBPMの要であり、人間の安全保障を理念に留めるのではなく、正しく実現していくうえで重要なアプローチであると言える。

## EBPMの課題

しかし、EBPM実践の道は決して平坦とは限らない。まず、厳密性を重んじた調査デザインと、プロジェクトの現場の都合はいつもうまく折り合いがつくとは限らず、研究チームと事業実施チームが議論を重ねて調査デザインを練り上げる。また研究の実施段階では、例えば村落で大規模な数の家庭に対してアンケートを行うことなどがしばしば求められるが、それをどのように実現するか、プロジェクトマネジメントの能力も必要となってくる。

さらに、EBPMを盛んにしていくためには単に研究論文をまとめるだけでなく、その内容をいかに平易な言葉で関係者に伝えていくか、また次の政策や事業にどのように役立てるかを考えていくことが同様に重要である。

また、EBPMは、より広くとらえれば、統計データをきちんと活用して政策に役立てようということだが、途上国では統計データがあっても行政機関がそれを十分に活用できていない場合が多々ある。当領域ではカンボジアの中央銀行スタッフ等と連携し、データ分析の結果の政策への活用や、スタッフの研究能力の向上を支援する活動も行っている(参考:Aiba and Okuda 2021; Aiba et al. 2021)。金融と人間の安全保障の概念は縁遠いように思うかもしれないが、貧しい人々が金融機関に口座を持ったり、必要な時に資金にアクセスができるようになることは「金融包摂」と呼ばれ、途上国の人々の生活水準の向上に不可欠な要素であり、「誰一人取り残さない」ことを目指す人間の安全保障に貢献する。

## 研究分野のさらなる模索

最後に、EBPMや、その主力ツールである統計的因果推論だけが、人間の安全保障や途上国の質の高い成長の実現にとって必要十分条件ではないことを指摘しておきたい。現実的な政策の検討とその実施には、政治学や法学から自然科学の分野まで、さまざまな知見が必要とされるであろう。また、途上国開発についての経済学からのアプローチに限ってみても、狭義の統計的因果推論に基づく手法や研究だけがすべてではない。実は統計的因果推論に基づく研究は、その手法を適用しやすい教育や保健にエビデンスが偏在する傾向がある。大規模インフラストラクチャー開発のインパクト

の計測といったテーマに、この手法はまだ十分には活用されていない。当領域は、これまで統計的因果推論の手法に馴染みにくかった開発事業の効果検証について、その手法の開発も含めて取り組み、人間の安全保障の実現に貢献していきたい。また、国家全体の開発戦略や成長戦略といった、途上国の実務者が頭を悩ますテーマも研究対象にしていきたいと考えている。



小学校でのアンケート調査を通じて教育事業の効果を測定

JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 原田徹也



## 人間開発領域

### — 一人ひとりの潜在能力を発揮できる機会を育む社会を —

本領域では、誰もが尊厳を持って暮らし、多様な可能性を追求することができる社会づくりに資する保健と教育の研究に取り組んでいる。JICA の協力アプローチに関する量的および質的な実証研究、歴史研究、政策提言など、その活動は多岐にわたる。

ここでは保健、教育分野の研究について、具体的な事例を取り上げながら人間の安全保障の実践の視点から紹介する。

#### 保健「ガーナ EMBRACE(母子継続ケア)実施研究」

保健は、人々の命を守り育み、尊厳のある生活を支える、人間の安全保障の基盤である。一人ひとりが良質な保健サービスを必要な時に享受できるようにするための方策の探求は、JICA が取り組むべき重要な課題のひとつである。ここでは、取り組みの一例として、ガーナ母子継続ケア実施研究を人間の安全保障の観点から紹介する。

本研究の介入開始前にガーナで行った調査によると、妊娠期から出産後までに受診すべき主要なケア<sup>1</sup>を欠かさず受診した母子の割合(継続ケア達成率)はわずか8%であった(Kikuchi et al. 2015)。このような背景のもと、JICA は日本およびガーナの研究者とともに、日本が実践してきた母子手帳事業などを参考に、「継続ケアカード<sup>2</sup>」の導入を中心とした介入パッケージ<sup>3</sup>が、妊娠から出産後の期間における母子の保健サービスの受診状況を改善するか検証する実証研究を行った。そしてその結果、介入パッケージが継続ケア達成率を向上させることが明らかになった。この効果は、従来、母子保健サービスへのアクセスから取り残されやすい傾向にあった低所得層の妊産婦の間でも顕著に示された(Shibanuma et al. 2018)。

いかにして、このような成果に結びついたのか。「エンパワメント」と「保護」の視点から言及したい。まず、継続ケアカードの様式には、ガーナの母親の関心、理解、行動意欲を高める工夫がこらされた。具体的には、国旗に象徴されるように、ガーナの人々にとって特別な意味をもつ星形のシールを使用し、適切な時期に受診した場合には金色のシールをカードに貼り、受診状況を可視化した。そして、カードを用いた保健指導が行われ、妊産婦が手元に置くことで、妊娠、出産、育児に関する必要な知識を身につけられる機会が増え、受診や健康管理などにおける自主性の発揮が促された。また、カードの導入とともに、分娩前後の待機施設と家庭訪問用バイクの整備を通じた政府の母子保健サービスの提供体制の改善も行われ、母親がケアを利用しやすくなり、継続ケア達成率の向上が後押しされた(Shibanuma et al. 2021)。

本研究は、一人ひとりに届く良質な保健サービスを実現するための、エンパワメントと保護を組み合わせた取り組みの有効性を実証した。そして、この研究結果は、速やかに政策レベルへ共有され、統合型母子手帳の開発と全国展開につながった<sup>4</sup>。本研究のように、JICA の特徴である事業と研究の双方の機能を活かした研究事業を、現場と政策レベルの双方に働きかけながら進めることは、人間の安全保障の推進にとって重要であると考えている。

#### 教育開発と人間の安全保障

教育開発もまた、人間の安全保障を実現するための重要な基盤である。2003年の人間の安全保障委員会報告書は、

- ① 4回の妊産婦健診、② 訓練を受けた助産師による出産介助、③ 産後48時間、7日後、6週間後の産後健診を指す。(Kikuchi et al. 2015)
- ガーナには女性の妊娠、出産、産後の状態を記録する母手帳と、乳幼児の状態を記録する子ども手帳が存在したが、新生児期はどちらの手帳にも含まれないなどの課題があった。継続ケアカードには、これらの手帳を生かすという側面があった。
- この介入には、① 全サイトで共通に実施する活動(母子を対象に継続ケアを促進するための継続ケアカードの使用、医療従事者に対する継続ケアに関するオリエンテーション、産後健診のための家庭訪問)と、② 一部サイトのみで実施する活動(母親と新生児の出産後24時間の施設滞在)が含まれる。
- ガーナ政府がJICAの技術協力を得て実施。「母子手帳を通じた母子継続ケアと改善プロジェクト」参照。  
<https://www.jica.go.jp/project/ghana/010/outline/index.html?msclid=02a4cb56b10911ec9012e862916de7bb>



世界的に成人識字率が低いことを指摘し、基礎教育を人間の安全保障に結び付けた。基礎教育は保健衛生や収入の増加に効果があるだけでなく、自らの権利を理解し実行するなど人間の安全保障を達成するための手段として幅広い効果があると指摘した（人間の安全保障委員会 2003）。当時、基礎教育の拡大は既に国際的な教育開発の中心課題となっていた。1990年の万人のための教育(Education for All: EFA)世界宣言は、すべての人の基礎的な学習ニーズを満たすことを国際社会の目的として掲げ、基礎教育を、すべての人が自分の能力を十全に発揮し、尊厳を持って働き、より良い暮らしをするための基本的人権であると位置づけるとともに、経済社会開発への貢献の重要性も訴えた<sup>5</sup>。これ以降、EFAは教育開発の大きな潮流となり、途上国で初等教育の就学率が大きく改善すると、最後に残った障がい児や難民、就学困難な状況にある子どもたちの就学がEFAの最重要課題となっていった。例えば2010年に発刊されたEFAのモニタリングレポートは、「阻害された人々」をテーマとし、女子や困難な環境下にある子どもたちが質の高い初等教育にアクセスできるよう特別な配慮が必要であることを指摘している（UNESCO 2010）。このように1990年代から個人の能力開発を重視し、誰一人取り残さないことを目指してきた教育開発は、人間の安全保障を実現するための重要な取り組みの一つとして位置づけられてきた。

では、日本の教育協力において、人間の安全保障はどのように取り組まれてきたのだろうか。日本の伝統的な教育協力は、国家開発や経済成長のための人材育成という考え方に基づいて実施されてきた（萱島 2020）。このため、初期の教育協力は、農学、医学、工学といった分野の高等教育や職業技術訓練の協力が中心だった。この日本の姿勢は、前述の1990年から始まる世界的な教育開発の潮流や、2000年代前半に日本の開発協力政策に人間の安全保障が組み込まれたことの影響を受けて、徐々に変わっていく。日本政府は、2002年に初の基礎教育援助政策である『成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN）』を発表し、EFAへの貢献を表明するとともに、人間開発および人間の安全保障の観点から教育協力の重要性を主張した<sup>6</sup>。実際に1990年代から2000年代にかけてJICAの基礎教育分野の協力は大きく拡大し、2000年以降は識字教育、女子教育、障がい児教育、紛争後の地域や紛争周辺国の教育に対する支援、被災地の教育復興といったプロジェクトも増えた（萱島・黒田 2019）<sup>7</sup>。この背景には、人間の安全保障が日本の開発協力の中心的な理念となり、国家や社会の開発のための人材育成だけでなく、一人ひとりの幸福と尊厳に焦点を当ててようになったことがあるだろう。

このように教育開発はその理念においても実践においても人間の安全保障と深い関係をもちながら歩んできたといえる。人間開発領域では、このような日本の教育協力の歴史を研究し、その成果を『日本の国際教育協力－歴史と展望』（2019年発刊）及び*Japan's International Cooperation in Education: History and Prospects*（2022年発刊予定）にまとめている。

## おわりに

以上、本領域の2本の柱である保健および教育と人間の安全保障との関係を述べた。これら2つの分野は、伝統的に人間の安全保障と深く関わるのみならず、現在のコロナ禍の中で非常に大きな挑戦を受けている分野でもある。時代の変化の中で生じる新しい課題にも敏感に対応しながら、人間の安全保障の実現に寄与する研究を今後も継続していきたい<sup>8</sup>。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 主席研究員 牧本小枝  
同 リサーチ・オフィサー 辻本温史  
同 リサーチ・オフィサー 梶野真由奈

- 
- 5 EFAは人間中心の開発観に立脚している。このため、EFAと人間の安全保障の関係は、本レポートの牧野耕司「今日の人間の安全保障と開発協力」で「相互補完的」と述べられている人間開発と人間の安全保障の関係に近い。
  - 6 ただし、日本の教育協力に対する考え方が完全に転換したわけではない。萱島（2020）は、2002年に発表された『成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN）』、2003年のODA大綱、2015年の開発協力大綱のいずれも、人間開発としての基礎教育と国づくりのための人づくりが併存していることを指摘している。
  - 7 伝統的にカウンターパートの能力強化を重視した技術協力プロジェクトを行ってきたJICAにとって、こういったダウンサイド・リスクが主流化する局面で行われる新しいタイプの案件を実施することは容易ではなかった。この議論は辻本（2021）に詳しい。
  - 8 コロナ禍と保健に関する本領域の取り組みについては、本レポートの駒澤牧子他「新型コロナウイルス感染症と保健－人間の安全保障の視点から－」で紹介する各研究案件を参照。

# 平和構築と人道支援領域

## — 脆弱な状況に置かれた人々に焦点を置く —

本領域は、本レポートの武藤亜子他「人間の安全保障研究の歩み－ JICA 緒方貞子平和開発研究所の取り組みを中心に－」で論じた研究プロジェクト「東アジア人間の安全保障の実践」や書籍『SDGs と日本』の英訳をはじめとした、人間の安全保障を正面に据えた研究を実施している<sup>1</sup>。また、平和構築に関しては、「持続的な平和に向けた国際協力の再検討：状況適応型の平和構築とは何か」と題した研究プロジェクトや、暴力的過激主義を主題とする研究プロジェクトを実施している。さらに、開発協力と人道支援の連携や、ジェンダーに基づく暴力を主題とする研究プロジェクト等も実施してきた。人間の安全を保障し、持続的な平和を実現するには、その阻害要因を国家レベルのみならず地方レベルでも、さらには地域やグローバルなレベルでも理解することが必要である。その上で、解決策の探求に際しては、様々な学問領域の協同や理論と実務の連携が重要になる。創刊号となる本レポートでは、本領域における最新の人間の安全保障の研究を紹介したい。

## エンパワメントの探究—人間の安全保障の実現に向けたボトムアップのアプローチとは

### 不安定な時代における人間の安全保障の調査

本領域では、これまで東アジアに焦点を合わせ、事例研究を通じて人間の安全保障の概念とその実践に関する規範や理解を明らかにしてきた。これまでの研究の結果、人間の安全保障を実現する一つのアプローチである「保護」が、人々を脅威から守るトップダウンの仕組みとなっていることが明らかになった。これに対し、現地のオーナーシップに基づくボトムアップの「エンパワメント」のプロセスについては、まだ探求の余地が多く残されている。

JICA 緒方研究所は、その継続的な人間の安全保障研究の一つとして、2019年の12月より研究プロジェクト「東アジアにおける人間の安全保障とエンパワメントの実践」を実施している。本研究プロジェクトは、人間の安全保障に関する複雑で様々な脅威に直面している脆弱で疎外されたコミュニティのエンパワメントを分析することを通じて、人間の安全保障の概念と実践を包括的に理解しようとするものである。本研究プロジェクトが開始した矢先に蔓延が始まった新型コロナウイルス感染症（以下、「新型コロナ」）は、人間の安全保障のアプローチを再考する重要なきっかけとなった。パンデミックは、人々の不安をより深め、また、周縁化された脆弱なコミュニティがパンデミック以前から有する多様な課題をも浮き彫りにした。つまりパンデミックの発生は、脆弱なグループやコミュニティにとって新たな課題が出現したというよりも、それまでも日々直面してきた不平等などの問題を助長したのであった。

パンデミックが人々に与えた影響は、研究対象としては時宜を得たものではある。だが、対象地に赴けない状況が続くなど、その実際の調査は大きな困難に直面した。本研究プロジェクトは、以下の通り、8つの脅威、そして危機におけるエンパワメントという2つの問題を分析対象として、人間の安全保障の実現のための保護とエンパワメントを組み合わせた政策枠組みを体系的に提示するものである。

### 新型コロナパンデミックによる人間の安全保障への危機：8つの脅威の分析

本プロジェクトでは様々な国を取り上げ、8つの脅威について事例研究を進めている。例えば、ベトナム経済の中心地であるホーチミン市の都心部では、ロックダウンにより仕事のための移動が妨げられて収入が低下したことにより、貧困層がさらに困窮した。インドネシアの中央スラウェシ州と東ヌサテンガラ州では、紛争や災害から避難した人々に対し、新型コロナが食糧安全保障上の深刻な影響を与えている。

1 本領域に関する冒頭の紹介文は武藤亜子（JICA 緒方研究所上席研究員）が執筆し、後続の研究紹介は著者が執筆している。竹内海人（同リサーチ・オフィサー）および戸谷千尋（同非常勤研究助手）が和訳を担当した。

また、フィリピンにおける3つの事例研究からは、新型コロナが人間の安全保障に対する複数の脅威と負の連鎖を引き起こすことや、その女性への影響などが明らかになった。例えば、パンデミック時のロックダウン等の規制により、女性の妊娠および出産といったリプロダクティブ・ヘルスに関する保健サービスにアクセスすることが困難になった。またパンデミックは、国の保健医療制度や社会福祉サービスの提供が多くの女性に依存している実態を改めて浮き彫りにした。ジェンダーに関しては、同国が進める「女性・平和・安全保障アジェンダ」の推進において形成される市民社会組織によるネットワークが、パンデミック時における女性のエンパワメントの実現のためにより重要であることが示唆された。さらに本研究では、パンデミックがミンダナオ和平プロセスに及ぼした影響と、それがマラウィ市や近隣の国内避難民に与える影響に関する考察を進めている。

本研究プロジェクトでは、環境、高齢化そして強制移動に関する事例も取り上げている。インドネシアでは、パンデミックは使用済みの個人防護具（PPE）によるプラスチック廃棄物の増加をもたらし、シタラム川周辺に住む人々の環境と生活に影響を及ぼしている。またパンデミック下のタイでは、国の進める社会経済復興プログラムや感染症対策支援のデジタル化の恩恵から貧困層や高齢者が疎外され、社会的不平等がより深刻化している。日本などの先進国においても、新型コロナの影響は、自然災害とパンデミックという2つの災害に同時に直面する避難民など脆弱層にとっては深刻で、様々な不安をもたらすことが確認された。

## 危機におけるエンパワメントを探求して

現在、本研究プロジェクトに参加した研究者による8つのワーキングレポートが完成し、上述したように、東アジアの脆弱で周縁化されたグループやコミュニティの様々な人間の安全保障上の問題や不安に関する具体的な状況が明らかになってきている（JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development 2021）。新型コロナの無差別的な影響は、貧困や紛争、避難を経験した人々、さらには保健医療の最前線にいる人々にとって、既に存在していた脆弱性をさらに悪化させた。対応に成功していると考えられていた国がある一方で、繰り返される感染拡大に対処するための明確で実用的な計画を推進することができずにいる国もある。本研究プロジェクトは、人間の安全保障アジェンダに則り、多様で脆弱な人々の草の根レベルでのエンパワメントについて、優れた実践と課題を明らかにする。

エンパワメントに関するこの研究プロジェクトは、JICAのミッションである人間の安全保障と質の高い成長に基づいている。そしてJICAが新たな課題に対応するため、2019年に発表した『新時代の「人間の安全保障」』（JICA 2019）で示された、人、組織、社会のエンパワメントという主要な視点において、人間を中心とした開発協力の有効性を検証することができる。また、本研究の分析は、コミュニティを真にエンパワーし、開発への住民参加型のアプローチをさらに促進し、開発「援助」から開発「協力」へアプローチを移行するための、適切で効果的な介入や活動に貢献することを目指している。



災害と強制移住事例での現地調査の写真  
(2021年10月12日熊本県球磨村さくらドーム仮説住宅にて撮影)

JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究員 ロビレス・リセット



# 地球環境領域

## — 持続可能な発展と人間の安全保障 —

### 地球環境問題とは

2021年に開催された国連気候変動枠組条約に基づく第26回締約国会議（COP26）では、国際社会が気候変動の危機意識を高め、今後の温度上昇を産業革命以前の水準（pre-industrial levels）から1.5℃以下に抑えたとした。さらに、世界各地で発生している自然災害の発生には、この気候変動が大きく影響していることも確認された。

また、海洋プラスチックごみ、化学物質汚染、水資源の問題等、人間社会の活動と地球環境の問題の関連性と複雑性は増すばかりである。新型コロナウイルスの発生は、自然と人間の関係の再考を促す議論も引き起こしている。今まさに、国際社会は地球環境の問題に起因する様々な脅威にさらされており、地球環境を人間の安全保障の観点からどう考えるかは、きわめて重要なテーマとなっている。

人間の安全保障と環境問題についてのこの議論は長い歴史を有している。1968年にはハーディンが、自己利益のみで牛を放牧すると最終的には牧草地が荒れ果てて牛を飼うことができなくなる「共有地の悲劇（tragedy of the commons）」について報告している。ローマ・クラブが1972年に発表した「成長の限界」では、「人口増加や環境汚染などの現在の傾向が続けば、100年以内に地球上の成長は限界に達する」と報告された。こうした報告は、地球環境に関連した現在の議論に向けて多くの示唆を与え、未だに様々な研究において引用されている。

国際社会では、こうした科学的報告に基づき、1972年には国連人間環境会議が「ストックホルム宣言」を、そして1987年には環境と開発に関する世界委員会（World Commission on Environment and Development）が『我ら共通の未来（Our Common Future）』と題する報告書を発表した。後者は、持続可能な開発（sustainable development）を「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような開発」と定義し、後に「持続可能な開発目標（SDGs）」にまで発展する思考の礎を提示した。また、1992年には、国連環境会議が開催され、地球環境の保全に向けた国際社会での中心的理念および行動原則である「リオ宣言」が採択された。環境問題に関する国際社会での認識の深化は、人間が今の世代、また将来にわたっても、生存、生活、尊厳を脅かされずに生きられる社会を作り、維持していくことを追求してきた証でもあり、人間の安全保障の議論の必要性と深く関係している。

### 持続可能な開発へのさらなる挑戦

しかし、この「持続可能な開発」への挑戦と課題は時とともに複雑化している。リオ宣言では、「持続可能な開発」を人間の関心の中心とし、地球環境の保全と同時に人間社会の中で受け止めることと定義する。こうした国際社会での合意に基づき、人間社会は具体的に何を実践すればよいのか。地球温暖化を止められないことに表われているように、明確な回答は見いだせていない。

また、持続可能な開発は、将来世代への橋渡しをするという考え方であるが、SDGsでは「誰も取り残さない」というキーワードが加わった。将来世代へと続く社会を作っていくために、例えば現代社会の営みに不可欠な化石燃料の使用を段階的に止めていくことも求められる。しかし、化石燃料は現在の人間の暮らしに欠かせない。「誰も取り残さない」エネルギー転換は容易ではなく、短期的には人間の安全保障を脅かすという面も持つ。現在の安全と快適さを享受することと、将来世代に向けた社会変革を行うことの両立は難しい。人間中心の開発とは何か、人間の安全保障とは何かといった問題に、国際社会が再度向き合い、どのように実践につなげるかがあらためて問われている。

### SDGsの達成と人間の安全保障に向けた研究——地球環境領域の挑戦

地球環境への危機とその対応の複雑さが増す中で、人間の安全保障の再考に向けてどういった研究が必要なのか。地球環境や人間社会への危機を出来るだけ客観的に捉えていくためのリスクや不確実性の把握を継続的に行い、社会の中での理解を深めること、現実社会での行動につなげるための「科学的な証拠に基づく環境（生態系）保全が



実現される」政策形成に向けた研究が求められている。

当領域では一点目のリスクを科学的に明らかにする取り組みとして、気候変動の影響に関する研究を行っている。地球温暖化は、水資源や気候的影響を受けやすい産業構造、資金的制約等の面で脆弱な途上国に、より大きな影響を与えていると言われている。したがって、気候変動への適応強化に向けた開発協力は極めて重要である。一方で、気候変動による影響は不確実性を含み、JICAの協力が温暖化の適応に向けて効果を本当にもたらしているかを科学的、客観的に検証していくことが極めて重要である。「不確実性下における気候変動適応対策の経済的評価に関する研究」では、JICAの灌漑協力事業を事例として、適応事業の効果を経済的な面から事前に評価するための手法に関する研究を行っている。

二点目の政策形成に向けた研究として、「SDGs下における環境と気候変動に関する制度及び政策の発展に向けての実証研究」を行っている。環境問題は、その多くが科学的な不確実性を持つ中で、未然防止の考えから政策を形成することが重要である。例えば、二酸化炭素排出削減が気候変動を緩和することがわかっているにもかかわらず、削減につながる政策実施には多くの課題が残っている。リサイクルが地球にやさしいと言っても、原料から生産を行い消費する今の「消費社会」から、様々な生産物を循環させる仕組みづくりは簡単ではない。環境政策の実効性を高めていくための課題は何か。ASEAN各国の環境政策や気候変動政策の取り組みとその実行状況に関する事例研究を行い、政策提言を目指している。

## 地球環境領域の研究を通じて見える人間の安全保障とは

地球環境領域の研究から見えてくる重要なポイントは、現実社会の複雑な関係性の中で、科学的に提示された「正しさ」のみでは実効性のある政策の形成と実施が非常に難しいことである。この「複雑性」を的確に捉え、分析し、そこに適切に対応するためには、人間一人ひとりを中心に置き、その脆弱性と脅威の内容に焦点を当てた考え方である「人間の安全保障」のアプローチが重要かつ有用である。

吉野源三郎は、著書『君たちはどう生きるか』の中で、主人公コペル君を通じて「人間分子の関係、網目の法則」を語らせ、人が生きることに多くの人が関わっていることの重要性を示唆している。この考えは、2021年にプレイディが『他者の靴を履く』で「共感(シンパシー)」ではなく他者の感情や経験、そして考え方を理解する「エンパシー」の重要性を問うていることにつながる。持続可能な開発という考えが、ストックホルム宣言、リオ宣言、SDGsへと発展する中で、人間一人ひとりの関係をどう考え、互いへのエンパシーをどう生んでいくのが今問われている。エンパシーとは、言い換えれば、「様々な異なる状況におかれ、それぞれの脆弱性を抱え、多様で重層的な色々な問題に直面する人びと」の存在を前提にした共存であり、まさに人間の安全保障の考え方に通じるものであろう。

地球環境領域の研究の実施とその提言は、人間の活動がもたらす複雑さに正面から向き合い、人と人間社会の関わりについて正負両面からどう客観的に捉え、その複雑さの中で人間の安全保障をどう実現させていくのかにつながっている。



JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 安達一郎

## 開発協力戦略領域

### 一人間の安全保障の視点で開発協力のアプローチを切り拓く

開発協力という所為の背景には、様々な事情により人間の安全保障が脅かされた人々の存在がある。JICA は開発協力の実施機関として、「人間の安全保障」の概念が主流化する以前から、途上国の人々が直面する脅威に対処する取り組みを行ってきた。JICA 緒方研究所の開発協力戦略領域では、このような開発協力の取り組みの在り方を考える上で有益な示唆を提供し、人間の安全保障の推進に貢献すべく、様々な切り口で研究を行っている。本稿では、これらの取り組みの一部を紹介しつつ、開発協力戦略領域と人間の安全保障の関連について考えたい。

#### 現場の取り組みを紐解く

JICA が行う開発協力を題材とした学術的な研究が活動の大きな柱である。JICA は 2006 年からケニアの小規模園芸農家を対象に「SHEP」(Smallholder Horticulture Empowerment and Promotion) アプローチによる協力を行ってきた。「作ってから売る」から「売るために作る」への意識変革を通じ、営農スキルや栽培スキルの向上を促すことにより、農家の所得向上を目指すものである。JICA 緒方研究所では、この取り組みの成果を約 4,000 農家を対象としたランダム化比較試験により実証的に分析し、農家の園芸作物収入が 2 年で 70% 増加したことを示した。特に、女性、高齢者といった人間の安全保障の観点から脆弱な立場にあるとされる人々の家計こそ、SHEP アプローチの便益を享受していることが明らかになった (Shimizutani et al. 2021)。

このような経済学的手法による研究の一方で、JICA がキルギスで日本企業と連携して実施している一村一品事業の協力については、事業に参加した女性のエンパワメントの状況を社会学的手法により分析した。事業への参加を通じて高品質の商品を作るスキルを身に着けた女性は、経済的な所得向上（「欠乏からの自由」）のみならず、社会的地位や自尊心（「尊厳」）の向上も実現したことがインタビューを通じて明らかになった。一方で、女性の事業への参加に関する選択やエンパワメントの状況は、家族の支援の有無など一人ひとりが置かれた環境に依存するため、ドナーが企業と連携した支援を行うにあたっては、このような社会的、文化的影響にも留意すべきであると指摘している (Shimoda 2022)。これらの学術的な研究成果は、今後の開発協力を考える上で実務者にとっても示唆に富むものである。

加えて、JICA 緒方研究所では、様々な JICA 事業の軌跡を、関わった実務者の視点で一般読者にも分かりやすく紹介する『プロジェクト・ヒストリー』シリーズの刊行にも力を入れており、これまでに 34 冊を世に送り出している。学齢期に教育を受けられなかったパキスタンの人々、高失業率にあえぐバングラデシュの若者、タイの工業団地が生んだ環境汚染による健康被害に苦しむ近隣住民。これらの人間の安全保障上の脅威に直面する人々を支えるために、それぞれノンフォーマル教育の機会の提供、IT 人材としての活躍の場をもたらす国家資格の導入、環境汚染物質の登録制度の確立といった事業に取り組む関係者の群像を臨場感のある物語として伝えている (大橋 2021; 狩野 2021; 福田他 2021)。これらのストーリーに通底するのは、人間の安全保障上の脅威に立ち向かうに当たっては往々にして既存の制度や慣習等が障害として立ちまはる



ケニアのローカルマーケット。SHEP では農家がマーケットの動きを理解したうえで高く売れる作物を栽培している。

(photo : JICA/Takeshi Kuno)

が、対象国および日本側双方の関係者の情熱や信頼関係に基づいた共同作業が創意工夫を生み、課題解決への道筋が見出されていくというプロセスである。過去の取り組みを長い時間軸と広い視野で捉えて記録し、魅力的なナラティブとして発信することは、今後の開発協力の在り方への示唆を与えるのみならず、人間の安全保障の推進に尽力する開発協力の担い手の拡大にもつながるものと信じている。

## 今日的な課題に挑む

現場レベルの取り組みを掘り下げて開発協力の実施にあたっての示唆を導く研究に加えて、より今日的な人間の安全保障上の脅威に適切に対処していく上での研究にも取り組んでいる。例えば、JICA 緒方研究所では、米国の著名なシンクタンクであるブルッキングス研究所との共同研究を6次にわたって行っており、海外の研究者や実務者の知見も取り込んで得られた最新の研究成果を書籍として発刊している。直近の共同研究は、『ブレイクスルー：持続可能な開発のための最先端技術の可能性』と題し、デジタル技術を活用した革新的な取り組みの地平を開いた。例えば、同書の一章では、ブラジルなどにおける JICA の協力にも触れつつ、気候変動緩和策として重要である森林減少の抑制に向けた技術の活用状況を概観している。厚い雲を透過するレーダーを発する人工衛星の活用が雨季の違法伐採の検知に貢献したことを実証しつつ、衛星データの公開による違法伐採のモニタリング強化、人工知能の違法伐採予測への活用といった最新の取り組みに触れ、「技術の目」と「人々の目」を組み合わせることの重要性を論じている (Okonogi et al. 2022)。この研究は、気候変動という今日的な脅威に対処し、人々の暮らしを守る上で先端技術が有効であることを物語っている。

また、JICA が取り組むべき人間の安全保障上の課題は、途上国の現場においてのみ生じているわけではない。例えば、海外から日本に訪れる外国人材をいかに効果的に受け入れるか、また日本人コミュニティとの多文化共生をどのように実現していくかは今日の大きな課題であり、途上国での経験を重ねてきた JICA が貢献を果たしうる分野でもある。海外からの労働者やその家族は、時に経済的に脆弱な立場に置かれ、社会的にも謂れない差別などで尊厳が脅かされるリスクに晒されることも多い。彼らの人間の安全保障の確保に向けて、JICA 緒方研究所でも関連する取り組みを始めている。「2030/40年の外国人との共生社会の実現に向けた調査研究」においては、日本国内における外国人受入れおよび共生の議論に一石を投じるために、①中長期的な外国人労働者の需給ギャップの推計と、②国や地方自治体、企業等のアクターによる外国人受入れの取り組み内容や課題の整理を行った。

さらに、「日本と中南米間の日系人の移動とネットワークに関する研究」においては、日系人の移動について、①戦前および戦後の中南米への移住、②高度経済成長期の日本への還流、③その後の中南米への帰国という切り口で分析している。中南米の日系社会と日本をつなぐ移民のネットワークがもたらす経験と知の循環、中南米をルーツに持つ日系人のアイデンティティや文化の変容を解き明かすことが狙いである。このような移住史の研究を通じ、現在の日本国内の多文化共生や地域経済活性化の推進に資する視点も提供できる。さらに、研究成果を一般の方に広く発信することで、国境を超える人々がどのような思いで移動し、どのような生活を送ってきたのかを伝え、来日外国人の尊厳にも配慮した多文化共生を共に考える機会を提供していきたい。

## 複眼的な思考で人間の安全保障の推進に貢献

以上、断片的ではあるが、開発協力戦略領域の取り組みを紹介した。同領域では、武力紛争やコロナ禍のパンデミックといった、人々の命を直接的に脅かす人間の安全保障上の極度の脅威を取り上げることは比較的少ない。だが、人々（とりわけ女性、高齢者といった脆弱な立場の人々）が送る日常の中にも潜在的な脅威があり、人間の安全保障の観点でこれらに着目することにより、人々の豊かな暮らしや尊厳の確保につながる開発協力の在り方を導くことができる。過去の取り組みから真摯に学びつつ柔軟に未来を構想すること、分野横断的な視点で開発課題を捉え多様な研究手法を駆使すること、国内外の研究者や実務者と連携して共創を図ることなどを複眼的に意識して、これからも人間の安全保障の推進に資する研究成果の創出に努めていきたい。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 次長／上席研究員 山田実  
同 上席研究員 藤家斉



## 「研究の現場から：JICA 緒方研究所 研究領域紹介」参考文献リスト

### 経済成長と貧困削減

- Aiba, Daiju and Hidenobu Okuda. 2021. “The Cost Efficiency of Cambodian Commercial Banks: A Stochastic Frontier Analysis.” *Singapore Economic Review*. DOI: 10.1142/S0217590821500673
- Aiba, Daiju, Sovannroeun Samreth, Sothea Oeur and Vanndy Vat. 2021. “The Impact of Interest Rate Cap Policy on the Lending Behavior of Microfinance Institutions in Cambodia: Evidence from millions of observations in the Credit Registry Database.” *JICA Ogata Research Institute Working Paper*. No. 224. Tokyo: JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development.
- Shimamura, Yasuharu, Satoshi Shimizutani, Shimpei Taguchi and Hiroyuki Yamada. 2022. “The Impact of Better Access to Improved Water Sources on Health, Schooling, and Water Collection of Girls and Boys in Rural Zambia.” *Journal of Development Studies*. DOI: 10.1080/00220388.2022.2048650

### 人間開発

- 萱島信子、2020、「SDGs 時代における日本の国際教育協力 —理念・政策の歴史を踏まえて—」、平和政策研究所。
- 萱島信子・黒田一雄、2019、「日本の国際教育協力の過去・現在・未来」、萱島信子・黒田一雄編、『日本の国際教育協力—歴史と展望』、東京大学出版会、389-422。
- 黒田一雄・萱島信子、2019、「国際教育協力に対する理念的視角と世界・日本の教育協力の展開」、萱島信子・黒田一雄編、『日本の国際教育協力—歴史と展望』、東京大学出版会、1-27。
- 辻本温史、2021、「紛争影響国において職業技術教育・訓練の果たす役割—ルワンダにおける元戦闘員の社会復帰に対する日本の支援事例」、山田肖子・大野泉編、『途上国の産業人材育成—SDGs 時代の知識と技能』、日本評論社、166-186。
- 人間の安全保障委員会、2003、『安全保障の今日的課題：人間の安全保障委員会報告書』、朝日新聞社。
- Kikuchi, Kimiyo, Evelyn Ansah, Sumiyo Okawa, Akira Shibamura, Margaret Gyapong, Seth Owusu-Agyei, Abraham Oduro, Gloria Quansah-Asare, Abraham Hodgson and Masamine Jimba. 2015. “Ghana’s Ensure Mothers and Babies Regular Access to Care (EMBRACE) program: study protocol for a cluster randomized controlled trial.” *Trials*. 16(22). <https://doi.org/10.1186/s13063-014-0539-3>
- Shibamura, Akira, Evelyn Korkor Ansah, Kimiyo Kikuchi, Francis Yeji, Sumiyo Okawa, Charlotte Tawiah, Keiko Nanishi, Sheila Addei, John Williams, Kwaku Poku Asante, Abraham Oduro, Seth Owusu-Agyei, Margaret Gyapong, Gloria Quansah Asare, Junko Yasuoka, Abraham Hodgson and Masamine Jimba. 2021. “Evaluation of a package of continuum of care interventions for improved maternal, newborn, and child health outcomes and service coverage in Ghana: A cluster-randomized trial.” *PLOS Medicine*. 18(6). <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003663>
- Shibamura, Akira, Francis Yeji, Sumiyo Okawa, Emmanuel Mahama, Kimiyo Kikuchi, Clement Narh, Yeetey Enameh, Keiko Nanishi, Abraham Oduro, Seth Owusu-Agyei, Margaret Gyapong, Gloria Quansah Asare, Junko Yasuoka, Evelyn Korkor Ansah, Abraham Hodgson and Masamine Jimba. 2018. “The coverage of continuum of care in maternal, newborn and child health: a cross-sectional study of woman-child pairs in Ghana.” *BMJ Glob Health*. 3. <https://gh.bmj.com/content/3/4/e000786>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2010. “EFA global monitoring report: Reaching the marginalized.” Paris: UNESCO/Oxford University Press.

### 平和構築と人道支援

- JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development. 2021. “Human Security and the Practices of Empowerment in East Asia Research Project.” *Working Reports*. Tokyo: JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development.



[https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/booksandreports/20210830\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/booksandreports/20210830_01.html)  
Japan International Cooperation Agency (JICA). 2019. "Revisiting Human Security in Today's Global Context."  
[https://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/c8h0vm0000avs7w2att/revisiting\\_security.pdf](https://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/c8h0vm0000avs7w2att/revisiting_security.pdf)

## 地球環境

環境省、2021、「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第6次評価報告書 第1作業部会報告書（自然科学的根拠）政策決定者向け要約（SPM）の概要（ヘッドライン・ステートメント）」、2022年2月20日アクセス。  
<http://www.env.go.jp/press/109850/116628.pdf>  
ブレイディみかこ、2021、『他者の靴を履く』、文藝春秋。  
吉野源三郎、1982、『君たちはどう生きるか』、岩波書店。  
ローマ・クラブ、1972、『成長の限界』、大来佐武郎監訳、ダイヤモンド社。  
Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality." *Science*. 162: 1243-48.  
UN Environment Programme (UNEP). 2021. "Looking ahead to the resumed UN Environment Assembly in 2022 - Message from online UNEA-5, Nairobi 22-23 February 2021." Accessed on February 20, 2022.  
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34808/Revised%20Messages%20from%20%20UNEA-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>  
World Commission on Environment and Development (WCED). 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

## 開発協力戦略

大橋知穂、2021、『未来を拓く学び「いつでも どこでも 誰でも」—パキスタン・ノンフォーマル教育、0（ゼロ）からの出発』、佐伯印刷。  
狩野剛、2021、『バングラデシュ IT 人材がもたらす日本の地方創生—協力隊から産官学連携へとつながった新しい国際協力の形』、佐伯印刷。  
福田 宗弘・関 莊一郎・渡辺 靖二、2021、『日・タイ環境協力—人と人の絆で紡いだ35年』、佐伯印刷。  
Okonogi, Hiroaki, Eiji Yamada and Takahiro Morita. 2022. "Eyes on the Planet: Toward Zero Deforestation." In *Breakthrough: The Promise of Frontier Technologies for Sustainable Development*, edited by Kharas, Homi, John McArthur and Izumi Ohno. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.  
Shimizutani, Satoshi, Shimpei Taguchi, Eiji Yamada and Hiroyuki Yamada. 2021. "The Impact of "Grow to Sell" Agricultural Extension on Smallholder Horticulture Farmers: Evidence from a Market-Oriented Approach in Kenya." *Keio-IES Discussion Paper*. DP2021-020. <https://ies.keio.ac.jp/en/publications/14828/>  
Shimoda, Yukimi. 2022. "Unpacking the Influence of Business Approaches to Development on the Expansion of Women's Choices and Empowerment: A Case Study of a Handicraft Business in the Kyrgyz Republic." *JICA Ogata Research Institute Working Paper*. No. 231. Tokyo: JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development.

# JICA 緒方研究所レポート

## 今日の人間の安全保障 第1号 (創刊号)

---

2022年3月31日発行

発行：国際協力機構（JICA）緒方貞子平和開発研究所  
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5  
<https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/index.html>

編集委員：高原明生（委員長）  
牧野耕司 武藤亜子 増古恵都子 荒井真希子  
梶野真由奈 金潤定 高旗瑛美 竹内海人

編集協力：峯陽一（同志社大学グローバル・スタディーズ研究科教授／JICA 緒方研究所客員研究員）  
佐藤仁（東京大学東洋文化研究所教授／JICA 緒方研究所客員研究員）

印刷・  
デザイン： 高山印刷株式会社

---

ISBN 978-4-86357-094-8 ISSN 2437-0096





独立行政法人 国際協力機構  
緒方貞子平和開発研究所

ISBN:978-4-86357-094-8