

「人間の安全保障」の 政治的有用性に関する 一考察

カナダ政府を事例として

和田 賢 治^{*}

はじめに

「人間の安全保障 (Human Security)」に関しては、これまで多様な観点から提言や問題点が示されてきたが、その支持者の間における争点の一つは定義に関する問題である¹。一般的に「人間の安全保障」は、貧困や経済格差の緩和を目的とする「欠乏からの自由」と、内戦や政治的暴力からの保護を目的とする「恐怖からの自由」という二つの政策目標に分類される。当初は、これら二つの目標から成る広義の定義が開発機関や日本政府からの支持を得ていたが、その後に登場する「恐怖からの自由」に特化する狭義の定義が、政策および安全保障研究者、カナダやノルウェー政府からの支持を得るようになる。

このようにその支持者を分裂させている主な原因は、いかにして「人間の安全保障」を政策として立案するのか、という点にある。ここで「政策」を、あるアクターの持つ、ある問題に対処するための「将来にわたる目的 - 手段の体系」と定義するなら²、政策の立案において重要な課題は明確化された目的の達成に向けた効果的な手段の選択、すなわち「政策的実用性」の確保にある。この見地に立つなら、広義の定義は政策化の十分な要件を満たしていないことから、不適切であるとみなされる。しかし、現実における政策過程はそこに関与するアクターの関心や利益を反映するなど、常に政治的な影響下にある。とりわけ、安全保障という高度に政治的な領域において、その概念を政策化する過程は政治的要素と不可分な関係にある。このように、

^{*} 神戸大学大学院国際協力研究科学生

ある政策の形成から、本来の政策目的とは異なる政治的価値が引き出されることを「政治的有用性」と呼ぶことにする。この見地に立つなら、広義の定義は政策的実用性が低い場合でも政治的有用性が高ければ、政策的地位を獲得する可能性を持つことになる。なお、管見の限りではこれまでの「人間の安全保障」の研究において、政策過程の視座からその政治的有用性の側面を取り上げたものは少ない¹⁾。

本稿ではカナダ政府の政策過程を事例として、「人間の安全保障」が持つ政治的有用性について検討する。この事例を取り上げる理由は、カナダ政府が政策的実用性の観点から狭義の定義を採用するに至ったものの、同政府が当初支持していたのは広義の定義であったという点にある。本論では、広義の定義から狭義の定義へと政策の軸足を移す過程において、どのような政治的価値が引き出されたのかについて考察している。以下ではまず、問題関心の枠組みを示すために、「人間の安全保障」に関する二つの見解を概観し、その政策的実用性および政治的有用性の側面について考察を加える。次にカナダの政策過程に関わるアクターを整理した上で、1993年頃から、対外政策への導入を進められる「人間の安全保障」に関する政策的・政治的議論の変遷について分析していくことにする。

．「人間の安全保障」の政策化をめぐる政治

1．広義／狭義の境界線

「人間の安全保障」は、国連開発計画

(United Nations Development Programme : UNDP) の『人間開発報告書1994』での提唱を契機として国際的に普及した概念であり、そこでは「人間開発」を経由して定義されている。「人間開発」とは開発の目標を「人間の選択の幅を拡大すること」に置くことであり、「『人間の安全保障』とはこれらの選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会は今後も失われないという自信を持たせることである」(国連開発計画 1995 : 23)。この発案において、衆目を集めたのは、対外的な軍事的脅威を想定して発展してきた安全保障概念を、その目的と手段の両面において再定義した点である(国連開発計画 1995 : 25)。すなわち、目的においては領土から人間の重視へ、手段においては軍事力から社会開発への政策転換が唱えられている²⁾。この結果、政策対象が、飢饉・失業・疫病・環境破壊・内戦・テロなど人間を取巻く多様な脅威に拡大したことから、UNDPの見解は広義の定義と位置づけられる。

さらにUNDPの見解の特徴は、「内戦の原因が社会経済的な貧困と経済格差の増大に深く根ざしている」(国連開発計画 1995 : 1)という主張にある。冷戦後に頻発した内戦への対応において、最終的に武力行使に依存せざるを得なかった国際社会に対して、『人間開発報告書』は費用対効果という観点から短期的で事後的な軍事介入よりも、長期的かつ予防的な社会開発が勝ると述べている(国連開発計画 1995 : 23)。要するにUNDPは「恐怖からの自由」の達成のためにも、まずは

「欠乏からの自由」の達成が先決であり、低開発の問題に政策的優先順位が与えられるよう訴えているのである。

このようなUNDPの見解に対して、カナダ政府は内戦における市民の保護に政策的主眼を置く狭義の定義を採用している。カナダ外務国際貿易省（Department of Foreign Affairs and International Trade：DFAIT）は『恐怖からの自由』と題する政策文書において、5つの優先目標（市民の保護、平和支援活動、紛争予防、統治と責任、公共の安全）を掲げている。その手段は多岐にわたり、現地での内戦の発展段階に応じて、人道援助の供給、武装解除や小型武器の回収、地雷除去、法整備支援、専門家や文民警察官の派遣などが実施される。また国際レベルにおいても、カナダ政府は対人地雷全面禁止条約や国際刑事裁判所設立のためのローマ条約などの法的規範の強化に主導的役割を果たしている（DFAIT 2000：3）。さらに最もUNDPの見解と一線を画する点として、同政府はNATOによるセルビアへの空爆や「介入と国家主権に関する国際委員会」（the International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS）の設立への関与を通じて、人道的介入という軍事行動をその手段から排除しないことを明言している（Heinbecker 2000：15, DFAIT 1999b：3）。

カナダ政府は「恐怖からの自由」を重視する理由、すなわちUNDPの見解を支持しない理由について2点をあげている。第1の理由

は、冷戦終焉以降の紛争の大半が国内で生じ、その被害者の80%近くが市民であることから、「過去2年間で人間の安全保障の概念が、武力紛争が人間に与えた被害にますます焦点を置くようになってきた」と主張する点にある。第2の理由は、UNDPの広範なアプローチが政策手段として実用的ではないことに加えて、低開発に関連した脅威を強調することで、内戦下の市民の保護をほとんど考慮していない点にある（DFAIT 1999a：4）。

つまり、「人間の安全保障」は政策的焦点の違いから二つの系譜に分けられ、カナダ政府の見解に従えば、両者の境界線は政策的実用性によって画定されることになる。次節ではこの論理について詳しく見ていこう。

2．政策的実用性の問題

広義の「人間の安全保障」に対するカナダ政府の指摘は、その政策化を論じる人々にも広く共有されている。まず、UNDPの見解は多様なアクターを取り込む共通のスローガンとしての意義が認められる一方、脅威の拡散に比例して政策的指針としての意義を失うというトレード・オフ関係が問題視されている（Owen 2004：375, Paris 2001：88）。政策的実用性の観点からすれば、UNDPの試みは開発と安全保障という様々な面で異なる2つの政策領域を融合するものであって、それは「目的-手段の体系」を構築するうえでの弊害としてしかみなされない。実際、『人間開発報告書』はその広範な目的に対応した汎用性の高い手段の開発にまで踏み込んでいると

は言えない。例えば、同報告書では多様な脅威に対応するように、安全保障を経済・食糧・健康・環境・個人・地域社会・政治の7つの分野に分類しているものの(国連開発計画 1995 : 25) それらを統合する一貫した政策的枠組みを提示できないでいる(King & Murray 2001-02 : 591)。

さらにその問題とも通底して、UNDPの見解を基礎づける貧困・経済格差と内戦の間にある因果関係についても異議が唱えられる。内戦の生じる地域の多くが貧困や低開発を課題として抱えていても、「欠乏からの自由」の向上が「恐怖からの自由」の達成に結びつくという主張は、実証的裏付けを欠いたままである(青井 2002 : 38)。別言すれば、この主張は最貧国ではない国々で生じた内戦の事例を議論から外しており(Heinbecker 1999 : 7)、また「欠乏からの自由」が「恐怖からの自由」を制限するような事例についても触れられていない(久保 2001 : 155)。

このようなUNDPの見解に対する批判的な立場から、代替案のひとつとして、政策の視野から「欠乏からの自由」を外すことが推奨される。この推奨者の間にも政策的距離は見られるものの、その一致するところは緊急性や脆弱性の高さを基準として、長期的に社会構造の変革を目指す開発よりも、生命を脅かす短期的な危機への対応に政策的優先順位を与えることである。例えば、トーマス・ニコラスとウィリアム・タウ(Thomas Nicholas & William T. Tow)は、飢饉や病気といった周期的に再発する「一般」の脅威

とテロ行為や自然災害など差し迫った「特定」の脅威のうち、緊急性という点から後者の優先性を主張する(Nicholas & Tow 2002 : 182-183)。また、より狭義の定義を支持する論者は、安全保障の目的が予防にあるとする観点から、「人間の安全保障」の対象は人間による管理を超えるような自然災害を含まず、人間の作り出す物質的な暴力に限定すべきであると主張する(Lodgaard 2000 : 8)。

以上のように、政策的実用性を重視する議論はUNDPの見解を不合理とする言説を作り出すことで、「恐怖からの自由」を優先する政策に正当性を与えることになる。しかし、現実には「欠乏からの自由」を優先する政府も存在することから、この議論は合理性を基準として政策を評価できても、政策が選択された理由については議論の枠外にある。

3. 政治的有用性の問題

政策的実用性を重視する議論は、その実用性が低いとされる「欠乏からの自由」を優先する政府の選択を説明することができない。この問題は政策研究のサブ・ディシプリンとの関係において明らかになる。一般的に政策研究の関心は、「政策論」と「政策過程論」という二つに分けられる。前者が経済学的観点からある問題を解決するための最適の政策を探求する学問である一方、後者は政治学的観点から政策の立案・決定・実施に至る一連の過程において生じる様々な利害調整を探求する学問である(岩井1996 : 96)。この分類において、政策的実用性の議論は政策論の範

嚙に位置づけられるために、どのように「恐怖からの自由」あるいは「欠乏からの自由」が取捨選択されるのかという問いについては取り扱っていない。そこで、政策過程に着目した検証が必要となる。

政策過程は、問題の発見、問題の定式化、決定、執行、評価という概ね5つの段階に分けられる(岩井1996:101)。まず「問題の発見」とは、政策を通じて公的な解決が必要とされる問題が、あるアクターによって認識されることである。次の「問題の定式化」は発見された問題が概念レベルから、予算や利害関係の調整を通じて、具体的な政策へと立案される段階である。政策過程の中盤に位置する「決定」では、立案された政策が議会や政府内など公的な場において議論され、採択されることで政治的権威を与えられる。決定を経た政策が実際に適用される「執行」の段階では、政策の具体的な細部が官僚の影響下で決定されることになる。最後の「評価」は、政策の実施によって得られた結果をもとに、その政策の続行や修正などの判断が下される段階である。さらに、政策過程論はそれを取り巻く環境(政治文化や社会経済状況など)、政治制度(議院内閣制や大統領制など)、そしてそこに参加する政治アクターも分析の射程に収められる。

政策過程論の関心は、それぞれの段階でどのアクターが最も大きな政治的影響力を行っているのかを明らかにする点にある(曾根1989:140)。ある問題が政策としての地位を獲得するためには、政策過程に参加する政

府・政党・政治家・官僚・利益集団など政治アクター間での競合を経る必要がある。このことは、政策が問題を解決するための道具としてだけでなく、これらのアクターの関心と利益を表出する政治的道具でもあることを意味する。したがって、ある政策がどんなに実用性に優れていたとしても、政治的有用性を満たさなければ、必ずしも政策的地位を保証されるわけではない。

それでは、「人間の安全保障」は政治的有用性とどのような接点を持つといえるのだろうか。政策過程からの検証は次節に譲るとして、ここでは概念それ自体の性質について見ておこう。まず議論の前提として、安全保障概念の定義は、その背景にある政治的文脈とそれを定義する者の価値観と切り離すことができない(神谷2001:3)。このことは、安全保障概念の歴史的発展から示唆を得ることができる。第二次世界大戦後から政策用語として定着する安全保障は、冷戦という時代認識を背景に合意の取れた概念として政策に用いられてきた。しかし、当時、脅威が何であるかは「政治」的に自明であったことから、安全保障の議論は軍事的手段の問題に焦点を合わせる一方で、その目的を精査する契機を逸することになってきた(Baldwin 1997:123,129)。高橋も指摘するように、安全保障概念は精緻化されないままに政策と密接に関連したことから、政治的に有用性の高い概念となっていたのである(高橋1998:138)。例えば、スティーブン・ウォルト(Stephen M. Walt)の言うように、冷戦期の安全保障

論の主流を占めた戦略研究は、真摯な学問というよりも、政治的プロパガンダという側面を持つことになった (Walt 1991 : 213)。

このように高度に政治化された安全保障という概念は、中立的定義を不可能とすることから、これを「競合的な概念 (the contested concept)」と呼ぶ研究者もいる¹⁰。その一人であるスティーブ・スミス (Steve Smith) も指摘するように、安全保障の境界線を引く行為は常に政治的要素と不可分である (Smith 2005 : 27-8)。このことは、UNDPとカナダ政府の異なる立場が示すように、「人間の安全保障」を定義あるいは再定義することが本質的に政治的行為であることも含意している (McDonald 2002 : 279-280)。とりわけ「人間」という普遍的主体の名の下で語られる議論は、先進国/途上国、西洋/非西洋といった政治経済的、歴史文化的な国際構造の制約を受ける (土佐 2001, Acharya 2001, Yu 2000) と同時に、国内の政策過程に関与するアクターの関心や利益とも切り離すことができない。この意味で、「人間の安全保障はその理論と実践のいずれにおいても競合的な概念のままなのである」(Owens & Arneil 1999 : 10-11)。

ここからは上記の議論を踏まえ、議論の焦点を政策過程へと移し、「人間の安全保障」の政策的位置が政治的有用性によって確定される側面について見ていこう。狭義の定義が政策的有用性に優れていたとしても、政治的有用性に見合わなければ、政策としての地位を獲得できるとは言い難い。それとは逆に、

広義の定義が政策的有用性に劣っていたとしても、政治的有用性が高ければ、政策としての地位を獲得できるとも考えられる。いずれの場合にせよ、誰が「安全保障」から貧困問題や開発を取り除きたいのか、あるいは取り入れたいのか、という政治的影響力の所在を明らかにすることが重要である¹¹。広義の定義から狭義の定義へと政治的関心を移行させていくカナダ政府の政策過程から、その問題を検討していこう。

・ 対外政策に関与するアクター

1. 指導力の所在

対外政策の決定は、その国の憲法や法体系に定められた公職の在任者によって執行される。実質的な政治制度を議院内閣制とするカナダでは、「内閣が国際システムにおけるカナダの目標とそれらを達成する手段の両方を決定する最終的な権威を持つ」(Nossal 1989 : 74)¹²。一般的に、内閣の最高位にある首相がその中心的役割を担うことになるが、その個性によっては、外交に強い関心を示す首相もいれば、内政をより重視するものもいる。いずれにせよ、首相は全ての外交問題に着手できないことから、外務大臣にその役割を委託することになる。

本稿の取り扱う時期に首相であったジャン・クレティエン (Jean Chrétien) は、対外政策の「傍観者」と呼ばれるなど、内政に関心を強く示す人物と評される (Jones 2000 : 35)。この点についてジョン・カートン (John Kirton) も、「彼は大臣達にかなり自

由な指揮権を与えた上で、対外政策については幅広い戦略、哲学的、実質的な政策という意味でも比較的無関与なままであった」(Kirton 1997: 29)と論じている。こうした評価は首相の個性という要素を脇に置くとしても、政権の発足当時、財政再建とケベック州の分離独立問題という内政への迅速な対応を迫られていた政治的背景とも合致する¹³。これらの点を鑑みるなら、クレティエン政権の対外政策は外務大臣によって主導される環境にあったといえるだろう。

さて「人間の安全保障」は、二人の外務大臣の下で政策目標として定着していくことになる。第1次政権〔1993 - 1995年〕で外務大臣を務めたアンドレ・ウレット (Andrew Ouellet) が、対外政策に深く関与しない国内政治家であった一方、かつて政治学者であった後任のロイド・アクスワージー (Lloyd Axworthy)〔1996 - 2000〕は政策の刷新に関心のある大臣であった (Tomlin 1998: 194)。ウレットは、ケベック州モンリオールを選挙区として25年間の議員経験を持つ党内の有力政治家であった。「ケベック州の代理人」とも目される彼の外務大臣への就任は、同州の分離独立問題への政治的対応と見られた (Cohen 1995: 4)。歴史的に見てもケベック州選出の連邦議員が、外交関連の要職に就くことは特殊な出来事ではない。これは、1960年代からケベック州が英語圏をマジョリティとするカナダにおいて、自らのアイデンティティを維持するために、海外の仏語圏政府との連携を模索してきたことに由来する。

このような対外政策に一定の影響力を確保したい同州の政治的成果の一部として、カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency: CIDA) の総裁職はケベック州選出の連邦議員に割当てられる慣例ができています。

その後任にあたるアクスワージーは、ケベック州の分離独立が回避された翌年1996年1月の内閣改造で外務大臣に就任した。野党時代から、彼は外交関連の党の役職や議会委員会の議長を務め、1993年の連邦選挙時も、影の内閣で外務大臣を担当していたことから、党の選挙綱領における対外政策の項目の取りまとめに貢献した。また、彼はアメリカとの政策的距離を保つべきだという信条を公言することでも知られており¹⁴、その主張が反米的であるとメディアに取り上げられることに対しては、「私はカナダに独自の政策を持ってもらいたいに過ぎない」(Wallace 1997: 22)と反論している。この信条は、彼にとって政治的英雄であるレスター・ピアソン (Lester B. Pearson) の影響がある。ピアソンといえば、外務大臣時代にPKO創設への貢献によりノーベル平和賞を受賞するなど、その功績から国民的支持を集め、後に首相にまで登りつめた人物である。こうした彼の輝かしい足跡をたどることが、政治家としての志であったことをアクスワージー自ら語っている (DFAIT 2001: 15)。

2. 開発援助をめぐる省庁間の関係

政策過程における政策の立案や実施は、そ

の関連省庁の関係からも影響を受けることになる¹⁵。後述するようにDFAITの主導下にある「人間の安全保障」は、その財源をCIDAに依存することからも、両省庁の関係がその方向性に影響を及ぼすことになる。ここでは、それぞれの省庁の歴史と関係について概観してゆく。まず、外交と貿易を管轄するDFAITは、1982年に外務省への産業貿易省の通商部門を編入することにより創設される¹⁶。それ以前の外務省は、国連やPKOの創設など、第2次大戦以降の国際秩序形成に関わる外交交渉の功績から、カナダ外交の「黄金時代」を演出してきた。しかし、通商部門の編入以降は、欧州や東南アジアなどの経済的地域主義の高まりと、冷戦の終結による当面の軍事的脅威の消失から、省内での貿易官僚の役割が高まってきたともいわれる（Doern & Kirton 1996 : 240-2）。

次に対外援助を管轄するCIDAは、途上国の貧困削減を主要な目的とする組織である¹⁷。カナダの対外援助は、1950年に共産主義の封じ込めという政治目的から開始される。当初、産業貿易省の管轄していた対外援助は1960年に外務省に移管された後、1968年に同省の対外援助事務局の独立によってCIDAが創設され、今日に至っている。克蘭フォード・プラット（Cranford Pratt）の分析によれば、慢性的な貧困下に暮らす人々に対する「人道的国際主義」と呼ばれる倫理的義務に基づいて、CIDAは援助を展開してきた（Pratt 1990 : 5, Pratt 2000 : 37）。

しかし、こうした崇高な理念は、CIDAの

創設当初からカナダの政治経済的利益との同調を求める圧力に曝されてきた。CIDAは省ではなく庁であることから、独立した組織とはいえ外務省の下部組織という位置にある¹⁸。その階層的関係から、外務省は自らの方針と一致させるべく、援助国の選定や援助形態の決定に影響力を及ぼしてきた。通商部門の外務省への編入により、この傾向が一段と強まる中で、1989年にCIDAの総裁に就任したマーセル・マッセ（Marcel Masse）は、外務省からの影響を弱めるためにその政策的自律性を確保しようと努めた。こうした動きに対抗するためにDFAITは、両省庁間の一貫した政策目標、戦略、予算の設定を要求する案をとりまとめていた（Pratt 1998 : 3-4, Pratt 2000 : 50）。この対外援助を巡る両省庁の主導権争いの裁定は、1993年に連邦選挙を迎えたことで次の政権に委ねられることになった。

。「人間の安全保障」の政治的有用性

1. クレティエン政権の政策課題

カナダの政党政治は長い間、進歩保守党（以下、保守党と略する）と自由党に少数野党である新民主党を加えた、いわば2.5党制の形を保ってきた¹⁹。しかし、1993年の連邦選挙結果はそれに大きな変動をもたらした。与党であった保守党の議席が169から2へと激減したのに対し、自由党は83から177へと躍進を遂げた。二大政党の明暗を分けた最大の理由は、雇用創出と財政再建に対する保守党政権の失政にあった。とりわけ、財政赤字

は1983-4年の168億ドルから1992-3年458億ドルへと膨らんでおり、財政再建が新政権の当面の課題となっていた（Liberal Party of Canada 1993c : 19）。

このように経済問題への関心の高さにより、連邦選挙において対外政策はその表立った争点とはならなかった。しかし次の3点から、新政権にとって対外政策の再検討は不可避な課題であった。まず1点目は国際環境の変化への対応である。冷戦期のカナダはPKOへの貢献により、大国や小国では果たし得ない仲介や調停の労を買って出ることによって国際的評価を得てきた。しかし、冷戦後、大国を主力とする部隊編成と任務の変質がリスクとコストを増大させたことは、カナダからその指導的地位を奪うことになった²⁰。その結果、新政権は国際社会への影響力を確保できる政策領域の開拓に迫られていたのである。

2点目は政党間の政策的差異を示す必要性である。伝統的にカナダの対外政策は、隣国の大国アメリカとの政策的距離から策定されてきた。両国間の文化的同質性の高さや政治経済的影響の非対称性は、カナダ外交にとってアメリカを不可欠なパートナーにするのと同時にその足枷ともなってきた。政策選択の制限される範囲内で、歴代の政権は独自色のある対外政策を打ち出そうと試みてきた。しかし、この路線に変化をもたらしたのがブライアン・マルルーニ（Brian Mulroney）率いる保守党政権〔1984-1993〕であり、停滞していたカナダ経済の活性化のために親米政

策を打ち出した。これに対して、自由党はカナダの政策的自立性を減じるものだとして保守党を批判し、連邦選挙に勝利すれば、「独立した対外政策」という伝統を回復することを公約に掲げていた（Liberal Party of Canada 1993c : 106-8）。この対立は単に選挙戦におけるレトリックの駆使というよりも、根底的なカナダの政治文化と結びついた問題といえるだろう。

3点目は「小さな政府」への移行に伴う改革の実施である。財政再建を掲げる自由党は連邦政府の歳出削減を実施するために、予算配分に関する政策的優先事項の再編を選挙公約に掲げていた（Liberal Party of Canada 1993c : 19）。この公約に従ってクレティエン政権は、連邦政府の役割の縮小と効率性に主眼を置く「プログラム・レビュー」に沿った政策と体制の再検討を実施するように各省庁に通達した²¹。削減される予算に見合う対外政策の再編案が模索される中で、案出される外交原則が「ニッチ外交」である。ニッチ外交とは特定の政策領域に外交資源を集中することで、最善の利益を生み出せるとする外交原則である²²。

以上の点を要約すると、新政権の課題は、削減される予算内でPKOという対外政策の象徴に取って代わるカナダ独自の政策路線を確定することであった。それでは、次にクレティエン政権がこの課題と「人間の安全保障」とを融合させていく過程を見ていこう。

2. 「安全保障の再定義」というコンセンサスの形成

冷戦の終焉という国際的な安全保障環境の変化がカナダにその政策を再編する契機をもたらす一方で、国内での政権交代はその契機を具現化する政治的推進力を生み出すことになる。安全保障に関する自由党の見解は、アクスワージーを中心に取りまとめられた対外政策に関する選挙綱領に明示されている。そこには、グローバル化が進む世界の中で、南北間の経済格差や環境汚染など脅威の拡散する状況に対して、軍事的観点から定義された安全保障概念では不十分であるという認識が既に示されていた（Liberal Party of Canada 1993b : 14）。さらに、この認識に基づく政策再編の方向性については、国際平和への貢献のために、カナダの防衛と援助資源を再編する「開発と安全保障」という新たな政策領域を作ることが目指されていた（Liberal Party of Canada 1993b : 10）。ただし、政権交代の実現した時期に、具体的に何がカナダにとってニッチとなるのかについては、政治的、政策的いずれにおいても不透明な状況にあった。そこで自由党は、対外政策の国内的コンセンサスを立て直すためにも、民間からの意見を聞き取る機会として「対外政策の民主化」という過程に沿った再検討の実施を公約していた²³。

「対外政策の民主化」の議論へと進む前に、この過程に対する非政府と政府レベルにおいてそれぞれ事前に行われた働きかけの一部を見ておこう。まず、様々な非政府組織が再検

討の議論に影響を与えることを目的に提言を行っている。そのひとつがジャニス・グロス・ステイン教授（Janice Gross Stein）²⁴を責任者として、有識者、経済団体の指導者、退役軍人、元議員など20名により構成される「カナダ21委員会（Canada 21 Council）」である。同委員会は独立した無党派の立場から、多角的に将来の対外政策の方向性についての意見書を政府に提出することを目的としたアドホックな組織である。その意見書に示される4つの原則のうちのひとつは、多民族地域や最貧国で生じる紛争問題の潜在的な要因に取り組むために平和維持活動を補完する長期的な活動と関与の必要性である（Canada 21 Council 1994 : 12）。また、同委員会は時代に適さない政策カテゴリーを使用する保守党政権の問題点を指摘した上で、政策のインパクトをより高めるために政策間の統合と調和を次の政権に要求している（Canada 21 Council 1994 : 73）。これらを含む意見書の概要は委員の一人を通じて、首相、外務大臣、国防大臣も出席する会議で伝えられている。デニス・ステアズ（Denis Stairs）は、この意見書が最終的な政府の方針に影響を与えたかを判断することは難しいが、安全保障が多面的観点から理解されるべきであるという意見の採用を促したと指摘する（Stairs 1995 : 112-3）。

次に政府レベルにおいて、クレティエン首相は包括的な対外政策の見直しを円滑に進めるために、ウレットに外務大臣とCIDAの総裁を兼任させている²⁵。活動領域の重複する

省庁の統廃合が進められる時期に、一人の大
臣による二つの省庁の監督は政治家主導の改
革の実施を示唆するものであった。実際、省
庁個別の再検討を要求する官僚からの声に対
して、ウレットは耳を傾けなかったという
(Malone 1999 : 198)。さらに、ウレットは自
らの管轄の外にある防衛政策も合わせて再検
討することを要望していた。しかし、軍事費
の大幅な予算削減を予想されていた国防省
(Department of National Defence)は、非
軍事的な安全保障の議論に巻き込まれると予
算配分に更に不利な材料を提供することにな
るのではないのかという懸念から、その要望
を受け入れなかった(Stairs 1995 : 103)²⁶。

それでは、このように様々な思惑の下で実
施された「対外政策の民主化」の過程について
見ていこう。まず、その過程は約130人の非
政府関係者が参加する二日間の「国際関係に
関する国民フォーラム」から開始された²⁷。
そこでの議論を受けて、連邦議会は対外政策
に関する特別合同委員会を設置した。同委員
会は企業や非政府組織など約550の意見書
を受け取り、80を超える会議を経て、取りま
とめられた報告書を最終的に政府に提出した
(Government of Canada 1995a : 86)。

この議論において、国民フォーラムと議会
によって一致して提言された概念が「人間の
安全保障」であった。国民フォーラムの共同
議長を務めたピエール・ペティグルー
(Pierre S. Pettigrew)は、「人間の安全保障」
を「人権、経済的繁栄、持続可能な開発、グ
ッドガバナンスを含む」とだけ定義し、「カ

ナダの対外政策は人間の安全保障を追求し、
建設的かつ自由に社会に参加する個々人の能
力を保護するのに有効なプログラムと制度を
支援しなければならない」(Pettigrew &
Stein 1994 : 163)と論じた。議会でも彼の定
義を引用しながら、「委員会は軍事・非軍事
的要因の双方を包含する安全保障の幅広い概
念を採用する必要性を確信する」(Special
Joint Committee 1994 : 13)と述べている。
また、議会は、内戦に対して軍事介入よりも
社会開発を有効な手段とみなす見解を支持す
るなど、広義の「人間の安全保障」に基づい
た援助政策の再考を政府に求めている²⁸。

これらの提言は、外務官僚の干渉を受ける
ことなく政府への報告書に組み入れられた。
実際、ウレットの指示は再検討の議論ができ
る限り省から独立した形で行なわれることに
あった(Stairs 1995 : 101)。共同議長を務め
たSTEINもその点を認めており、活発な議
論を奨励するためにDFAITの官僚が故意に
距離を置いていたと述べている。ただし、そ
の理由としてDFAITへの予算配分に不利に
働く要素がなかったからだとも指摘している
(Stein 1994-5 : 68-9)。それでは、政府はど
のように「人間の安全保障」を定式化してい
くのだろうか。

3. 財政再建における「広義の定義」の政治 的有用性

議会から報告書を受け取ったクレティエン
政権は、政府見解としての回答書を示した上
で、1995年にそれに基づいた『世界の中のカ

ナダ』を公刊する。その中で優先目標として掲げられたのは、雇用と繁栄の促進、安定した世界の枠組みでの我々の安全保障の追及、カナダ人の価値と文化の促進の3つである。第1の目標に「雇用と繁栄の促進」が据えられたことは、経済課題に対する政府の強い意気込みが伺える。第2の目標の中に組み入れられた「人間の安全保障」は、「対外政策の民主化」から示された提言を踏まえて、広義の定義として次のように言及されている。

環境破壊や貧富の間で増大する不均衡といったような問題が世界中の人間の安全保障に影響を及ぼしており、これらの問題はカナダが開発協力プログラムを通じて持続可能な開発を促進することにより効果的な貢献ができる領域である（Government of Canada 1995b : 25-26）。

しかし、削減されるODAと実質的な政策という2つの点から、対外政策全体における「人間の安全保障」の位置づけを確認するならば、開発援助の政策的地位の低下、すなわち「欠乏からの自由」に対する消極的な政府の姿勢が浮き彫りとなる。

まず、政府は上述した優先目標が相互の補完により達成されるという前提を設定しており（Government of Canada 1995b : 10）⁹⁾、そこからODAを「雇用と繁栄の促進」に次の2点で結び付けている。1点目は財政再建のための予算削減である。ODAの削減傾向

は1987年頃から見られ、当時のGNP比0.5%から1993年には0.4%までに低下していた。自由党は選挙中、できる限り迅速に国連の目標であるGNP比0.7%を満たすべきである（Liberal Party of Canada 1993b : 6）と述べていたが、政権与党になると財政再建のためにODAも削減対象の例外ではないと見解を修正している（Government of Canada 1995a : 4）。当然、この方針はその後の予算に反映されることになり、1994-5年度と1998-9年度を比較した場合、国際協力関連予算は29億1000万ドルから19億1200万へと34.3%減を示した。これに対して、貿易関連予算は14億6400万ドルから13億2000万と9.8%減に留まっている（Department of Finance 1996 : 22）。国際的に見てもGNP比のODAはドナー21か国中、1995年の5位から翌年11位へと後退している（Barthos 1997）。

2点目は経済利益を優先した援助国の選定である。議会は中東欧や旧ソビエト連邦などODA対象国の拡大が進む中で、その優先目的である貧困削減のためにアフリカ諸国への高い配分の維持を提言した（Special Joint Committee 1994 : 48, 54）。これに対して政府は、「カナダは世界の全ての地域に重要な利益を持つ」（Government of Canada 1995a : 67）として、議会の進言に捕われたいとの見解を示した。また議会は、「援助と貿易が相互に補完しあう特別の環境もあるが、カナダの輸出の促進はCIDAの使命の一部ではないことを確認する」（Special Joint

Committee 1994: 52) と、省庁の存在意義を明確化するよう求めた。これに対しても政府は ODA が「繁栄と雇用の投資」(Government of Canada 1995b : 40)であることを理由に議会の提言を退けている。実際の政策においても、経済課題に専心する第1次クレティエン政権の対外政策は貿易と投資に焦点を置き、官民一体となって途上国地域における新規市場の開拓を推進していた。特に中国との商業的な成果を反映して、1993年にODA対象国の15位の位置にあった中国は、1994年から2年連続1位へと引き上げられた。こうした対中政策は、カナダ国内から中国政府による人権政策の軽視や環境破壊に手を貸しているとの批判を招くほどであった(Greenspon 1994, Mickleburgh 1994)。

次に「人間の安全保障」に関する政策について見れば、「政府は全ての対外政策手段を整理しながら、より統合したアプローチを通じてこの目標を促進する」(Government of Canada 1995b : 25)と述べている。ここでも優先目標の相互補完という前提に基づいて、開発援助、貿易の自由化、予防外交などの組合せによって、政府はそれぞれの脅威に適切に対応するとしている。この方針は「人間の安全保障」がDFAITとCIDAの共有された目標であることも示唆しており、両省庁の協調を促すために次の2つのことが提案されている。第1に外務副大臣を議長とするCIDAとの政策的調整を目的とした委員会の設置と、第2に非軍事的安全保障という幅広い問題に取り組むための「グローバル・イシュー

一局」のDFAIT内への設置である(Government of Canada 1995b : 50)。これらを通じて、相互の政策領域に責任と財源を共有することが制度化されたものの、省庁の格付けから見れば、この方針はCIDAにとってDFAITとの水平的な連携と呼べるものではない。すなわち、クレティエン政権は、〔の2で論じた〕省庁間の政策的一貫性を巡る問題についてDFAITの意向を尊重する裁定を下すことになったといえよう。

以上のように、安全保障概念の拡大の必要性が政府に認識される一方で、広義に定義された「人間の安全保障」は、財政再建と省庁間の予算と政策の再編を促すための象徴的な役割に留まることになった。ここから第2次クレティエン政権は、ニッチの開拓という積み残された課題に取り組むことになる。

4. 「狭義の定義」への転回

1996年1月の内閣改造におけるアクスワージーの外務大臣への就任について、全国紙『グローブ&メール』は、貿易主導の外交で見過ごされてきた人権・民主的価値・開発援助に對外政策の重点が置かれることを予感させると伝えた(Sallon 1996)。野党時代からニッチの開拓の必要性を唱えていたアクスワージーは(Axworthy 1992-3 : 7)、就任当初から革新的な政策とアイデアを直接受け取るための2つの対話の場を設けていた³⁰。ひとつは非政府組織との対話であり、例えばウレットが欠席してきた教会や人権団体との会合で、その声に政府がより親密に耳を傾ける

ことを約束した (Sallon 1996)⁹⁾。このような非政府組織との関係の構築は、省の変化に保守的な官僚や外交的リスクを避ける首相府の抵抗を抑える試みのひとつだったとも指摘される (Stairs 1998 : 47)²⁾。もうひとつは官僚との対話であり、アクスワージーは政府が優先すべき政策についての進言を官僚に要求していた (Tomlin 1998 : 194)。省内の意思疎通を高めるために、前任者の大臣とは異なり、ブリーフィングには多数の案件と詳細な報告を聞き取るための多大な時間が費やされた (Pearson 1999 : 1)。

ニッチの方向性という点で、アクスワージーは対外政策の選挙綱領を取りまとめていたことから、安全保障概念の拡大を支持しており、就任直後から、カナダが広義の定義を推進する指導的役割を果たすべきであると論じていた (DFAIT 1996a)。同年秋の国連総会でも「持続可能な人間の安全保障」という造語を用いて、「人権・基本的自由・尊厳の中で生きられる十分な食糧・健康・教育サービスと共に、法の支配とグッドガバナンスの下での世界的な平和が重要である」(DFAIT 1996b)と演説を行なっている。しかし、彼自身は幅広い問題群からニッチを選択できる明確なアイデアや具体的プランを持ってはいなかった。その一方、選択の基準は明確であり、限られた財源でカナダの能力が優れて発揮できる提言であることはもちろんのこと、ステアズも指摘するように、大臣としての限りある時間内で自らの影響力を最大限に発揮できるものを望んでいた (Stairs 1999 :

8)。

これらの基準に照らして考えた場合、長期的関与を必要とする、あるいは短期的に成果の見えにくい貧困削減や経済的格差の緩和といった「欠乏からの自由」の問題は、アクスワージーの視界から遠のくことになる。さらにこの方向性は、省の利益が噛み合さることでより固定化されたものとなる。DFAITは安全保障理事会での非常任理事国の議席獲得を目指しており (Government of Canada 1995a : 9)、1998年10月に実施される選挙に向けて、アクスワージーはその選挙戦略のひとつに「人間の安全保障」という概念とその実践的なアジェンダを据えることを決定した (Pearson 2001 : 135)。このように大臣と省それぞれの思惑がある程度一致したことで、「人間の安全保障」は包摂的なスローガンとしてではなく、具体的な政治的成果を求められる概念となったのである。その一例として、彼の外交アドバイザーの一人であるジョン・イングリッシュ (John English) によれば、1997年の対人地雷全面禁止条約の成立に向けたDFAITのイニシアティブは、この選挙戦略の中に位置づけられていた³³⁾。さらに紛争下における子供の権利保護や国際刑事裁判所設立に向けた外交努力も一定の成果をあげたことで、その選挙戦に勝利したカナダ政府は1999年秋から安保理に議席を獲得することになる。その際、アクスワージーは安保理の議論において用いられる安全保障概念の定義の拡大を目指す考えを明らかにしていた。ここで彼によって想定されている拡大の範囲は、

紛争予防・平和構築・人権・人道的な問題を含む（DFAIT 1999b : 3）一方で、貧困削減や国際的平等といった目標はそこからほとんど欠落することになった（Pratt 1999 : 320）。

ところで、「人間の安全保障」と人道的問題の結びつきが漸進的に強まる中で、DFAITと連携するCIDA本来の任務が弱まるのではないかという懸念を生じさせる事態も見られることになる（Pratt 1998 : 6）。当時、ODAの省庁間における配分はCIDA60%に対し、DFAIT 5%という格差が存在しており、「人間の安全保障」に関する政策の実施にはCIDAの財源に依存せざるを得ない状況にあった。新たな政策の立案と実施にはグローバル・イシュー局を通じて、CIDAとの交渉を経ることになる。当初、アクスワージーが関心を持つ短期的でリスクの高い政策に、長期的に運営され、しかも公算の高い政策を好むCIDAの資金を動員することは難しいともみなされていた（Kirton 1997 : 33）。しかし現実には、DFAITの制度的優位が予算の配分に反映することになった。例えば、平和構築のプロジェクトにあたり、CIDAの1000万ドルの拠出に対して、DFAITからは100万ドルの拠出に留まっている。対地雷問題に関しても、1億ドルの基金のうちDFAITが3250万ドル、CIDAが基金全体の半数を占める5000万ドルを分担することになっている。

ここまで見てきたように、対外政策に明確な信条を持つ外務大臣の就任を契機として、それまで手つかずの状態にあった「人間の安

全保障」は政治的推進力を得ることになった。しかし、「より効果的に、そして、よりコストを少なく」（Government of Canada 1995b : 9）という政府のスローガンに、大臣と省それぞれの関心と時間的制約という要素も加わることで、長期的な関与の必要性和政治的影響力の低さが見込まれる「欠乏からの自由」は、その定義から外されることになったのである。

おわりに

いかにして「人間の安全保障」という概念をスローガンに留めることなく、実践的な政策へと結びつけるのか。この問いに対して、狭義の定義を支持する人々は、政策的実用性の観点から「恐怖からの自由」を優先すべき政策目標であると主張してきた。また、彼らは「欠乏からの自由」に政策的優先順位を与える広義の定義が、内戦による市民への影響に対策を打ち出せない問題点も合わせて提起した。この論理に基づくカナダ政府の取り組みは、人道的な政策領域における「人間の安全保障」の実践性を高めることに大きく貢献してきたといえる。しかし、ここで依拠されている政策的実用性の議論は、政策過程において生じる政治的有用性の問題については捨象している。そこで本稿ではカナダの政策過程の分析から、「人間の安全保障」の持つ政治的有用性について検討してきた。

「人間の安全保障」という概念は、国民フォーラムと議会からの提言を通じた、形式的にはボトムアップ型の政策過程を経由してカ

ナダ政府に届けられた。この提言は、安全保障上の脅威を軍事的問題に限定することなく、貧富の格差や環境問題を含んだ広義の定義を採用することを政府に促していた。しかし、「人間の安全保障」の政策的受容は、政策過程の政治的文脈を構成する政府・大臣・官僚のそれぞれの関心と利益とを結びつける形で進められることになった。クレティエン第1次政権において、広義の定義は財政再建の下で進められた予算・制度・政策の再編という政府の方針に合致するよう取り入れられた。まず、「人間の安全保障」の財源でもあるODAは、政府が強く推進する歳出削減と貿易振興への貢献を義務付けられた。さらには、CIDAがDFAIT主導の政策との一貫性を求められる中で、本来ならば重視されるはずであった開発分野のアジェンダは、かえってその政策的地位を低下させることになった。このように広義の定義が政治的意義を見出された第1次政権に対して、第2次政権では、政策的刷新に強い関心を持つ外務大臣と省の目標が一致したことで、限られた予算と時間の中、「人間の安全保障」は短期的に外交的成果を見込まれるアジェンダへと政策的焦点を移すことになった。ここに見られるように、政策過程における政治的有用性の変化が、「人間の安全保障」の定義を拡大することにも、縮小することにもなるのである。

そもそも「人間の安全保障」に期待された役割は、既存の枠組みでは対処できない脅威の下にある人々を、国際政治の場で争点化することにあった。しかし、「人間の安全保障」

は国際的合意だけでなく、国内の安定的な支持基盤も欠いた概念であったことから、政策過程に直接関与するアクターの関心や利益が反映されやすい内向きな概念となっていたといえる。なお、本稿では普遍的道義性を旗印とする「人間の安全保障」と一国内における政策過程との間での相互作用を体系的に論じるまでには至っていない。この点については今後の研究課題としたい。

注

- ¹ 概念的問題を取り扱った研究は多数あるが、例えば『セキュリティ・ダイアログ』誌 (Security Dialogue, 2004, Vol.35, No.3) は「人間の安全保障とは何か」という特集号で、多様な立場とその争点について包括的な整理を行っている。また、国際的コンセンサスを目指すという点では「人間の安全保障委員会」の報告書 (2003) があげられる。
- ² この定義は山本 (1990: 2) に依拠している。
- ³ カナダ政府の事例については加藤 (2001) がある。
- ⁴ こうした見解は、マブール・ハクやアマルティア・センなど「人権・開発派」に分類される人々の主張に基づくものである (栗栖1998: 86-87)。
- ⁵ 「人間の安全保障」と伝統的安全保障概念との関係については、押村 (2004)、青井 (2004)、Tow & Trood (2000)。
- ⁶ ICISSの報告書『保護責任 (Responsibility to Protect)』では、内戦や政府機能が麻痺した状況での市民の保護を目的とした軍事介入の基準と原則を提言している。その報告書は以下のURLから入手できる。
< <http://www.iciss.ca/report-en.asp> > (Access: March 11, 2006)
- ⁷ 政策的焦点を絞る以外の精緻化の方法として、カテゴリー化、データの収集、リスク評価などの数式化による試案もある (King & Murray 2001-02)。また、そもそも政策化に不適切であるとして、規範や言説として分析することを推奨する議論もある (Newman 2001, McDonald 2002)。規範の観点から論じたものとして、栗栖 (2005)。
- ⁸ キース・クラウス (Krause 2004) とアンドリュ・マック (Mack 2005) も、政策的実用性の観点から「恐怖からの自由」の優先を支持している。
- ⁹ この高橋の議論は、主にバリー・ブザン

- (Barry Buzan) に依拠している。すなわち、安全保障は政治的に強力な概念となる一方、概念としては弱くなり、学術的な一般理論を構築できなかったという彼の主張である (Buzan 1991 : 5-11)。
- 10 W.B.ガリー (W.B. Gallie) の「競合的な概念」は、ブザンの著書 “People, States, and Fear” (1991) に引用されたことから、いくつかの安全保障研究に取り入れられている。詳しくはそちらを参照。
- 11 この問いはSmith (2005 : 58) を参照。
- 12 形式的な政治制度は、イギリス女王エリザベス 2世を戴く立憲君主制である。
- 13 1982年の憲法改正において、ケベック州は自らの政治的地位を示す「独自の社会」を憲法に盛り込むことを主張してきた。しかし、他州から反対されたことにより分離独立の世論が高まり、1993年の連邦選挙でケベック連合が野党第1党へと躍進、州議会選挙でも第1党を占める結果となった。政治的緊張の高まる中で、1995年に分離独立を問う州民投票が実施されるも反対派が僅差で勝利する。
- 14 アクスワージーは、カナダがアメリカの外交政策に追従しているという世論調査の結果を克服しなければならない欠点であると論じている (Axworthy 1992-93 : 7)。
- 15 時々政権にもよるが、カナダの対外政策は政治家主導による長期的な目標より、官僚主導の短期的な政策に沿って進められる傾向が強いつも指摘される (Nossal 1989 : 154)。
- 16 DFAITの名称となるのは1993年以降であることから、それ以前は一律外務省 (Department of External Affairs) と表記する。
- 17 現在、CIDAの活動領域は健康・教育・農業という伝統的な開発分野に留まらず、平和構築・ガバナンス・人権・情報技術にまで多様化してきている。ただし、ODAの25%がBHN (Basic Human Needs) への配分に固定されていることなどからも、組織の基本的な目的が不変であることを印象づける (Government of Canada 1995b : 42)。
- 18 CIDAの制度的発展については高柳 (2001) を参照。
- 19 二大政党間の政策距離は大きくないが、自由党が自由貿易の拡大に慎重な姿勢を見せる中道左派であるのに対して、進歩保守党がその推進に積極的な新保守主義的な右派に位置する。
- 20 PKOでのカナダの影響の減退についてはBratt (1999), Carmet (1996)。
- 21 「プログラム・レビュー」については岩崎 (2002) を参照。
- 22 アンドリュウ・クーパー (Andrew Cooper) は貧困・社会福祉・生態系・人権への関心の高まりが多国間の管理を要請することで、仲介や説得を基調とするカナダ外交が指導力を発揮する機会を見出せると論じている (Cooper 1997 : 2-3)。また、ニッチ外交をカナダの国内政治経済の観点から論じたものとして、Potter (1996), Smith (2001)。
- 23 ここでいう民主化の意味は、対外政策の議論と承認において、議会の権利の範囲を明確にし、なおかつ国民との協議の場を設けることにある (Liberal Party of Canada 1993a : 3)。
- 24 当時の所属はトロント大学、専門は紛争管理及び交渉である。
- 25 兼任という方式は前政権の閣僚人事から見られた。
- 26 『世界の中のカナダ』に先行して公開された防衛白書では、端的に安全保障概念の拡大について触れられているものの、「人間の安全保障」や省としての関与について言及されていない。
- 27 招待者の多くはCIDAや関連諸機関を通じて以前政府から契約や支援を受けており、草の根と呼ばれるメンバーはほとんど含まれていなかった (Knight 1999 : 40)。また、官僚の影響がないよう4つの大きな議題が与えられたものの、無制限な議題に加え、2日間という短期間と参加者の多様性により、結論は折衷的とならざるを得なかった (Stairs 1995 : 102)。
- 28 議会の報告書は、「例えば、ルワンダでは、国際援助が民族紛争の発生を予防するのに十分ではなく、しかも国際社会による差し迫った状況での軍事的介入が、内戦を予防するかどうかは未決な問題である」と述べている (Special Joint Committee 1994 : 12-3)。
- 29 第3の目標は部局の新設や予算を伴わないことから政策理念でしかなく (Malone 2001 : 574-5)、上位二つの関係から実質的な外交方針を観察できる。
- 30 初めて外務大臣のオフィスに到着したアクスワージーは次のように述べたという。「国際的な私達の成功は開かれた政策過程を通じて、カナダ社会のあらゆるセクターにある独創的なアイデアを利用する能力にかかっているだろう」 (Lee 2000 : 2)。
- 31 NGOと連携する姿勢が、後の対地雷問題への関与を成功に導くことになる (Axworthy & Taylor 1998)。
- 32 アクスワージーの就任当初、「人間の安全保障」に基づく政策の推進への理解は一部の官僚と政策アドバイザーにのみ共有されていた。また、首相府との関係も必ずしも良好ではなく、それはクレティエンが信頼を寄せる首相顧問ジム・バートルマン (Jim Bartleman) との反目から生じている (Wallace 1997 : 19-22)。
- 33 この部分は、e-mailによる質問に対するイングリッシュ (John English) からの回答にも依拠している [2002年8月23日]。

参考文献

カナダ政府・議会・自由党刊行物

Canadian International Development Agency
2004, *Statistical Report on Official*

- Development Assistance: Fiscal Year 2002-2003*, Ottawa.
- Department of Finance Canada 1996, *The Economic and Fiscal Update*, Ottawa.
- Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) 1996a, Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs, at the Consultations in Preparation for the 52nd Session of the United Nations Commission on Human Rights, Ottawa, February 13.
- DFAIT 1996b, Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs, to the 51st General Assembly of the United Nations, New York, September 24.
- DFAIT 1999a, *Human Security: Safety for People in a Changing World*, Ottawa.
- DFAIT 1999b, *Canada World View*, Special Edition.
- DFAIT 2000, *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*, Ottawa.
- DFAIT 2001, *Canada World View*, Issue.10 Winter.
- Department of National Defence 1994, *Defence White Paper*, Ottawa.
- Government of Canada 1995a, *Government Response to the Recommendations of the Special Joint Parliamentary Committee Reviewing Canadian Foreign Policy*, Ottawa.
- Government of Canada 1995b, *Canada in the World: Government Statement*, Ottawa.
- Liberal Party of Canada 1993a, *Liberal Foreign Policy Handbook*, Ottawa.
- Liberal Party of Canada 1993b, *The Liberal Party: Foreign Policy Platform*, Ottawa.
- Liberal Party of Canada 1993c, *Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada*, Ottawa.
- Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons 1994, *Canada's Foreign Policy: Principles and Priorities for the Future*, Ottawa.
- 外国語文献**
- Acharya, Amitav 2001, "Human security: East versus West", *International Journal*, Vol.LVI, No.3, Summer.
- Axworthy, Lloyd 1992-93, "Canadian Foreign Policy: A Liberal Party Perspective", *Canadian Foreign Policy*, Vol.1, No.1, Winter.
- Axworthy, Lloyd & Taylor, Sarah 1998. "A Ban for All Seasons", *International Journal*, Vol.LIII, No.2, Spring.
- Baldwin, David 1997, "The Concept of Security", *Review of International Studies*, Vol.23, No.1.
- Barthos, Gordon 1997, "Our Image as Caring Country Takes Knock", *The Toronto Star*, A25, October 17.
- Bratt, Duane 1999, "Niche-Making and Canadian Peacekeeping", *Canadian Foreign Policy*, Vol.6, No.3, Spring.
- Buzan, Barry 1991, People, *States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed, Longman, an imprint of Pearson Education.
- Canada 21 Council 1994, *Canada and Common Security in the Twenty-First Century*, Toronto: Center for International Studies, University of Toronto.
- Carmet, David B. 1996, "Rethinking Peacekeeping: The Bosnia and Somalia Experience" in Fen Osler Hampson and Maureen Appel Molot, eds, *Canada among Nations 1996: Big Enough To Be Heard*, Carleton University Press.
- Cooper, Andrew F. 1997, *Niche Diplomacy Middle Powers after the Cold War*, Macmillan Press Ltd.
- Doern, G. Bruce & Kirton, John 1996, "Foreign Policy", in G. Bruce Doern, Leslie A. Pal, and Brian W. Tomlin, eds, *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*, Oxford University Press.
- English, John 2001, "In the Liberal Tradition: Lloyd Axworthy and the Canadian Foreign Policy", in Fen Osler Hampson, Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, eds, *Canada Among Nations 2001: The Axworthy Legacy*, Oxford University Press.
- Greenspon, Edward 1994, "Canada Can't Sway China on Rights, PM says", *The Globe and Mail*, A1, March 19.
- Heinbecker, Paul 1999, "Human Security", *Behind the Headline*, Vol.56, No.2.
- Heinbecker, Paul 2000, "Human Security: The Hard Edge", *Canadian Military Journal*, Vol.1, Spring.
- Jones, David T. 2000, "Canada and the US in the Chrétien Years: Edging toward Confrontation", *Policy Options*, Vol.21, No.9, November.
- King, Gary & Murray, Christopher J. 2001-02, "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, Vol.116 Number.4.
- Kirton, John J 1997, "Foreign Policy under the Liberals: Prime Ministerial Leadership In the Chrétien Government's Foreign Policy-Making Process", in Fen Osler Hampson, Martin Rudner and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 1997: Asia Pacific Face-off*, Oxford University Press.
- Knight, W. Andy 1999, "Coping with a Post-Cold War Environment", *Canadian Foreign Policy*,

- Vol.6, No.2, Winter.
- Krause, Keith 2004, "The Key to a Powerful Agenda, If Properly Delimited", *Security Dialogue*, Vol.35, No.3.
- Lee, Steve 2000. "The Axworthy Years: Humanist Activism and Public Policy", *Canadian Foreign Policy*, Vol.8, No.1, Fall.
- Lodgaard, Sverre 2000, "Human Security : Concept and Operationalization", Paper presented to the Expert Seminar on Human Rights and Peace 2000, <<http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/lodgaard.pdf>>(Access: August 18, 2004)
- Mack, Andrew 2005, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Human Security Center: the University of British Columbia.
- Malone, David M. 1999, "The Global Issues Biz: What Gives?", in Fen Osler Hampson, Martin Rudner and Michael Hart, eds., *Canada Among Nations 1999: A Big League Player?*, Oxford University Press.
- Malone, David M. 2001, "Foreign Policy Reviews Reconsidered", *International Journal*, Vol.LV1, No.4, Autumn.
- Mcdonald, Matt 2002, "Human Security and Construction of Security", *Global Society*, Vol.16 No.3.
- Mickleburgh, Rod 1994, "Canadians, Chinese sign 54 deals", *The Globe and Mail*, A12, November 9.
- Newman, Edward 2001, "Human Security and Constructivism", *International Studies Perspectives*, Vol.2 Number.3, August.
- Nicholas, Thomas & Tow, William T. 2002, "The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention", *Security Dialogue*, Vol.32 No.2.
- Nossal, Kim Richard 1985, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Prentice-Hall Canada Inc.
- Owen, Taylor 2004, "Human Security: Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition", *Security Dialogue*, Vol.35, No.3.
- Owens, Heather & Arneil, Barbara 1999, "The Human Security Paradigm Shift: A New Lens on Canadian Foreign Policy", *Canadian Foreign Policy*, Vol.7, No.1, Fall.
- Paris, Roland 2001, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, Vol.26, No.2, Fall.
- Pearson, Michael 1999, "Reflections on Implementing Canadian Foreign Policy", *Canadian Foreign Policy*, Vol.6, No.2, Winter.
- Pearson, Michael 2001, "Humanizing the UN Security Council", in Fen Osler Hampson, Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, eds, *Canada Among Nations 2001: The Axworthy Legacy*, Oxford University Press.
- Pettigrew, Pierre S. & Stein, Janice Gross 1994, "Report of the National Forum on Canada's International Relations", *Canadian Foreign Policy*, Vol.2, No.1, Spring.
- Potter, Evan H. 1996-7, "Niche diplomacy as Canadian Foreign Policy", *International Journal*, LII, Winter.
- Pratt, Cranford 1990, "Middle Power Internationalism and Global Poverty", in Cranford Pratt, ed., *Middle Power Internationalism-The North-South Dimension*, McGill-Queen's University Press.
- Pratt, Cranford 1998, "DFAIT'S Takeover Bid of CIDA: The Institutional Future of the Canadian International Development Agency", *Canadian Foreign Policy*, Vol.5, No.2, Winter.
- Pratt, Cranford 1999, "Competing Rationales for Canadian Development Assistance", *International Journal*, Vol.LIV, No.2, Spring.
- Pratt, Cranford 2000, "Alleviating Global Poverty or Enhancing Security: Competing Rationales for Canadian Development Assistance", *International Journal*, Vol.LIV, No.2, Spring.
- Sallon, Jeff 1996, "Foreign Affairs Gets New Shift to Center-Left", *The Globe and Mail*, A4, January 26.
- Smith, Heather 2001, "Niche Diplomacy in Canadian Human Rights: Ethics or Economics?", in Rosalind Irwin eds., *Ethics and Security in Canadian Foreign Policy*, UBC Press.
- Smith, Steve 2005, "The Contested Concept of Security", in Ken Booth ed, *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner.
- Stairs, Denis 1995, "The Public Politics of the Canadian Defence and Foreign Policy Reviews", *Canadian Foreign Policy*, Vol.3, No.1, Spring.
- Stairs, Denis 1998, "The Policy Process and Dialogues with Demons: Liberal Pluralism with a Transnational Twist", in Fen Osler Hampson and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue*, Oxford University Press.
- Stairs, Denis 1999, "The Axworthy View and its Dilemmas", *Policy Option*, Vol.20, No.10, December.
- Stein, Janice Gross 1994-5, "Ideas, Even Good Ideas, are not Enough: Changing Canada's Foreign and Defence Policies", *International*

Journal, Vol.1, No.1, Winter.

- Tomlin, Brian W. 1998, "On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process", in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B. W. Tomlin. eds, *To Walk without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, New York: Oxford University Press.
- Tow, William T. & Trood, Russel 2000, "Linkages between Traditional Security and Human Security", in William T. Tow, Ramesh Thakur, and In-Taek Hyun, *Asia & Emerging Regional Order*, United Nations University Press.
- Yu Hyun-Seok 2000, "Asian Values and Human Security Cooperation in Asia", in William T. Tow, Ramesh Thakur, and In-Taek Hyun, *Asia & Emerging Regional Order*, United Nations University Press.
- Wallace, Bruce 1997, "Second Wind", *Maclean's*, December 1.
- Walt, Stephen 1991, "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, Vol.35, No.2.

<恐怖からの自由>と<他者への恐怖>

『現代思想』6月号。

- 宮川公男2002『政策科学入門 第2版』東洋経済新報社。
- 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。
- 山本吉宣1990「政策決定論の系譜」白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会。

〔付記〕本稿は、2003年1月31日に神戸大学大学院国際協力研究科に提出した修士論文を加筆修正したものである。

* 投稿受付 2005年11月30日

最終稿受理 2006年3月17日

日本語文献

- 青井千由紀2004「人間の安全保障 現実主義の視点から」『国際安全保障』第30巻、第3号。
- 岩井奉信1996「政策過程」猪口邦子編『政治学のすすめ』筑摩書房。
- 岩崎美紀子2002『行政改革と財政再建 カナダはなぜ改革に成功したのか』御茶の水書房。
- 押村高2004「国家の安全保障と人間の安全保障」『国際問題』No.530。
- 加藤普章2001「カナダ外交と人間の安全保障 その意義と取り組み」勝俣誠編『グローバル化と人間の安全保障』日本経済評論社。
- 神谷万丈2001「安全保障の概念」防衛大学校安全保障学研究会編『安全保障学入門』亜紀書房。
- 久保祐輔2001「日常生活の安全保障 ネパール・カトマンズにおける移動労働者とスコーター」勝俣誠編『グローバル化と人間の安全保障』日本経済評論社。
- 栗栖薫子1998「人間の安全保障」『国際政治』第117号。
- 栗栖薫子2005「21世紀の『人間安全保障』 規範的国際関係論からの一試論」菅英輝、石田正治編『21世紀の安全保障と日米安保体制』ミネルヴァ書房。
- 国連開発計画編1995『人間開発報告書1994』国際協力出版会。
- 曾根泰教1989『現代の政治理論』放送大学教育振興会。
- 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、第1巻。
- 高柳彰夫2001『カナダのNGO 政府との創造的緊張をめざして』明石書店。
- 土佐弘之2001『『人間の安全保障』という逆説

The Political Utility of “ Human Security ”: The Case of the Canadian Government

WADA Kenji*

Abstract

The purpose of this article is to use the concept of “ political utility ” to explain why and how the Canadian government has adopted “ Human Security ” not as a broad definition but as a narrow one. It is often said in policy studies that it is easy for policymakers to set up a clear policy goal and select the most effective means to achieve it when an issue is defined as narrowly as possible. This view is known as “ policy relevance ”. In fact, actual policymaking is always affected by politics. Political actors such as politicians, bureaucrats and interest-groups try to incorporate their own interests or beliefs in the policy process and to derive some political value from a policy. This is called as “ political utility ” in this paper.

With regard to this view of the policy making process, one of the problems concerning “ Human Security ” is about its definition. “ Human Security ” was originally presented as a policy agenda in the “ Human Development Reports ” published by the United Nations Development Programme (UNDP) in 1994. UNDP defines “ Human Security ” as safety from various kinds of threats such as chronic poverty, disease, unemployment, environmental pollution, and repression. “ Human Security ” is also divided into two policy goals; “ freedom from want ” and “ freedom from fear ”. The latter mainly focuses on the protection of people in situations of internal conflict while the former emphasizes development agenda such as alleviation of economic disparities and reduction of poverty.

Some policymakers claim “ Human Security ” to be the goal of their country’s foreign policy, but this is problematical because the concept is too ambiguous to provide the policymakers with a clear principle for prioritizing among many

* Graduate Student, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

competing foreign policy issues. Therefore, they redefine “ Human Security ” focusing only on “ freedom from fear ”. This is called a narrow definition in comparison with a broad definition used by UNDP. The Canadian government is one of the most active promoters of the narrow definition, claiming it is more practicable as a policy instrument. It puts the focus of policy on the establishment of international norms and practical agenda to prevent armed conflict and to rebuild post-conflict governance structures.

This article examines the policy process of Canada from 1994 to 2000. It shows how the concept of “ political utility ” with regard to financial reform, conflict of interest between departments and foreign minister’s interests or ambitions can be used to explain the positioning of “ Human Security ” within the entirety of Canadian foreign policy.