



21

日本の国連政策に見る人権外交
— 人権規範の役割と多国間主義の
態様変化 —

市原 麻衣子

はじめに

現在、日本はアジアにおいて最も活発に人権外交を展開している国である。ロシアの侵略を受けたウクライナから避難民を何千人と受入れ、外交文書や談話などでも人権や民主主義、法の支配といった自由主義的価値が持つ重要性への言及がほぼ常に見られるようになった。日本版マグニツキー法の議論さえ議員連盟の場で行われている。こうした現象は冷戦後、特に21世紀に入って顕著になった新しいものであり、日本の人権外交は現在も過渡期にある。

では、日本はどのような経緯を経て現在の人権外交の形に行き着いたのだろうか。そしてそこに見られる課題は何か。本稿は、日本の人権外交に見る変遷を、人権規範が果たす役割の変化を軸に分析し、国連の場で展開される人権外交に焦点を当てて論じる。

これまでの経緯

(1) 規制的規範から構成的規範へ

第二次世界大戦後の日本外交は、平和主義、反軍国主義、反伝統主義などの価値を反映していると分析されてきた。また、日本の再軍国主義化を阻止する目的をもって制定された日本国憲法の精神が日本の世論に受け入れられ、内面化された結果であると説明されてきた。平和や反軍国主義を志向するのは、戦争によって人間の生命や尊厳、および各種の自由という人権が蹂躪されるためであり、その意味で平和・反軍国主義規範は人権規範を内包するものである。日本社会党、労

働組合、革新系知識人に加え、世論が日本の非武装中立化、自衛隊や日米同盟の破棄などを求めた。

これは日本の責任を意識し、対外政策のあり方を見直す真摯な議論ではあったが、日本人が国際平和をもたらすために果たすべき積極的役割を問い直すというよりも、日本政府の対外行動に制約を課するという問題意識に集中していた。その結果、日本の平和主義や反軍国主義は、普遍的価値としての人権と相互補完的に機能するものでは必ずしもなかった。つまりこれらの規範は、ピーター・カツツェンスタイン (Peter Katzenstein) が論じるところの、自己を規制する「規制的規範 (regulative norm)」として機能していたと言うことができよう。

このことは外交の文脈で見られる人権を巡る言説に表れている。例えば、外務大臣による国会での外交演説を見てみると、人権の単語は1950年代から60年代を通じて一度も現れず、初めて現れたのは1975年1月の三木武夫内閣における宮澤喜一外相の演説においてであった。しかしそれも、日米が共通して持つ価値観としてこれに触れただけであった。その後は1978年9月に福田赳夫内閣の園田直外相が国会に対して国際人権規約締結の承認を求めると言及をしたことはあったが、それを除けば人権の単語が現れたことはなかった。

これに対し、国際社会における人権擁護の必要性が国会の外交演説で初めて言及されたのは、1988年1月の竹下登内閣における宇野宗佑外相の演説においてであった。そこでは人権問題解決の重要性に触れ、国連や日米関係を通じた人権保護に取り組む意思が表明された。その背後に

は、経済大国となった日本としての自負心があったほか、フィリピンや韓国での民主化、カンボジア和平の動き、および中国の改革開放といったアジアにおける自由化機運が存在した。それ以降の外交演説ではほぼ毎回人権について言及されるようになり、1997年1月には橋本龍太郎内閣の池田行彦外相が、「民主化の促進および人権の擁護にも積極的な役割を果たしてまいります」と明確に述べるまでになった。

ブビンダー・シン (Bhubhinder Singh) は、こうした変化を捉えて、日本のアイデンティティが「平和国家」から「国際国家」に転換したと論じた。言い換えるならば、人権規範は1980年代末以降、日本の経済大国化とアジアにおける自由化の波に押され、日本外交において「規制的規範」のみならず「構成的規範 (constitutive norm)」としての位置づけも獲得していったのである。

(2) 日本の国連政策における人権

しかし、実際の人権外交、そして日本の国連政策におけるそれは、限定的な内容をもって行われた。国連において日本政府が積極的に人権外交を行ったケースは数少ない。北朝鮮による拉致問題を非難し、拉致被害者の早期帰還などを求める決議を2000年代後半から毎年人権理事会に提案してきたことが、自発的かつ本格的なものとしてはほとんど唯一と言える。ただしこれは、他国における人権状況を改善しようとする試みであるだけでなく、北朝鮮に拉致された日本人の人権状況の改善を訴えるものであり、提起の主な動機は自国利益の推進にあったと言える。

また、緒方貞子国連難民高等弁務官をサポートし、同氏を通じた国連外交を行うものとして、日本は国連難民高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) に対する支援も拡大した。UNHCRへの資金提供額は特に大きく、日本は最大の資金拠出国の一つである。しかし他方で、日本国内における難民受け入れはほとんど拡大しておらず、他の先進民主主義国が年間に数万人単位で条約難民を受け入れているのに対し、日本の受入数は二桁に満たない。

日本政府はまた、国連の場で人間の安全保障概念の推進にも尽力してきた。日本の提案で国連に人間の安全保障基金 (Trust Fund for Human Security)、人間の安全保障委員会 (Commission on Human Security)、人間の安全保障フレンズ会合 (Friends of Human Security Forum) を次々に設立し、人間の安全保障委員会では緒方貞子とアマルティア・セン共同議長の下、2003年に最終報告書が発表されている。他方で、日本政府が推進する人間の安全保障概念は、貧困削減や保健衛生などを重視した「欠乏からの自由」に焦点を当てたものであり、「恐怖からの自由」や、フェン・ハンプソン (Fen Hampson) が分類するところの「自由と権利に基づく法の支配」には力点を置かない理解となっている。このため、人間の安全保障概念を通じて日本政府が推進する人権は、自由権ではなく生存権・社会権となっている。

その他にも、国際平和協力法を1992年に制定し、日本人の国連PKO参加を拡大させた。この時代には第二世代のPKOが次々と立ち上がり、停戦監視・武装解

除業務に加えて、国家建設を支援する機能がPKOに加わっていた。日本は国連PKOの枠組みの中で、人権保護を行うことができる政治体制としての民主制国家の設立を、選挙支援などの活動を通じて援助していった。ただし、反軍国主義規範の観点から対外関与（特に自衛隊派遣を伴うそれ）に対する世論の強い反対があり、日本の役割については限定せざるを得なかった。また、日本の強みは人権分野ではなく経済支援にあり、日本は経済支援でのリーダーシップを期待されることが多かった。

総じて、日本の国連政策における人権擁護は長きにわたり、普遍主義としての位置づけにも実質的支援内容にも弱さが目立つものであった。これは一つには、人権規範が構成的規範としての役割を見せ始めたとはいえ、その動機の少なくとも一端がグローバルパワーとしての評価獲得という国益にあり、普遍的価値を真に推進する動力としては弱かったためである。そして第二に、規制的規範としての平和主義が日本の対外行動を抑制し、内政不干渉原則を重視する議論に繋がったことも一因であった。

現状および課題

このように、規制的規範の制限を受けて展開されてきた日本の国連政策に見る人権外交であるが、2010年代以降には変質が見られた。第一に人権外交がこれまで以上に活発化し、そして第二に、人権外交の主な舞台が国連ではなくその他の多国間枠組みに移行していったのである。

(1) 人権外交の活発化

日本において、他国の人権状況を深刻に捉える動きが活発化してきたことは大きな変化である。最初に現れた変化は第一次安倍晋三政権の「自由と繁栄の弧」や、第二次政権以降の価値観外交および「自由で開かれたインド太平洋（Free and Open Indo-Pacific: FOIP）」構想などであった。ただし、これらは普遍的価値としての自由主義的価値を促進するものではあったものの、人権の位置づけは年々低くなっていった。これは、人権侵害を問題視しない中国と、人権擁護を推進しようとする日本という二項対立が生じ、この2か国の間で選択を迫られることを嫌った東南アジア諸国の声に応えるためであった。そのため日本政府が言及する普遍的価値は、人権や民主主義といった中露が抵抗を示すものから、2010年代中頃には透明性、説明責任、法の支配など、国際的に比較的受け入れられやすい土壤のあるガバナンス規範に移行していった。

しかし、保守色が強かった安倍内閣から菅義偉内閣に政権が移ると、保守色の強い政策を施行するよう自由民主党内からの突き上げが強まった。特にそれは反中ナショナリズムの形式を取ることが多く、香港やウイグルに対する中国政府による激しい人権弾圧への批判や、この問題に対処する外交行動を政府に求める声の高まりとして表れた。香港における国家安全維持法制定に象徴される自由の喪失、ミャンマーにおけるクーデターの発生、新疆ウイグル自治区での強制労働や強制避妊などの実態が浮き彫りになるなど、アジアにおいて次々と発生してきた深刻な人権問題に対処する必要性が増加したことが背景にあることは間違いない。

しかし例えば、香港で反逃亡犯条例デモに対する弾圧が始まり、ウイグルへのジェノサイドが行われていることを示した新疆秘密文書をニューヨークタイムズ紙が報道した2019年代ではなく、菅政権下の2021年に自由民主党外交部会内に人権外交プロジェクトチームが立ち上がったのは、単なるタイムラグではない。

(2) 国連からG7への重点シフト

ただし、国連の場において人権擁護の推進を図ることには、新たな難しさが生じている。他国からの人権侵害批判を嫌う中国とロシアという2つの権威主義国が、人権規範に関するカウンターナラティブの形成に向けて、共同歩調を取り始めているためである。

中国政府は中華人民共和国の成立後、独自の人権外交を行ってきた。アンドリュー・ネイサン（Andrew Nathan）とロバート・ロス（Robert Ross）が指摘するように、中国政府は冷戦初期の段階から、反帝国主義や民族自決、発展する権利、文化相対主義などを中心に据えた人権理解を促進してきた。こうした中国のカウンターナラティブ形成は、2020年代に入ってロシア政府との共同歩調を如実に示すようになった。例えば米国政府主催で行われた2021年12月の民主主義サミット直前である11月26日には、駐米ロシア大使および中国大使が共同で『ナショナル・インタレスト（National Interest）』誌に論考を発表し、人権や民主主義といった自由主義的概念を再定義しようとしている。本論の中で両大使は、中露はともに民主主義国であると論じた上で、人権保護を口実に他国に内政干渉をすること

は反民主的行為であると主張した。

こうした動きが、ポピュリズムの台頭による米国の倫理的地位の低下や国連人権理事会脱退と軌を一にしている点が問題をより深刻にしている。途上国は以前にも増して、人権問題で中国に取り込まれ易い環境にある。例えば2021年7月に国連人権理事会で香港国家維持法に対する非難声明と支持声明がそれぞれ提出された際には、非難声明の支持に回ったのは欧州や日豪ニュージーランドなどの先進民主主義国27か国のみであったのに対し、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの53か国は中国への支持を示す声明に対するサポートに回った。こうした動きが継続すれば、今後国連を舞台として、人権概念の希薄化がさらに深刻化する懸念がある。

元来、人権外交では国連よりもG7などのミニラテラルな多国間枠組みの方が迅速かつ有効な対処が可能である。普遍的価値を共有する先進民主主義諸国に限定された枠組みであり、共同歩調が取りやすいためである。例えば、2021年2月1日にミャンマーにおいて国軍によるクーデターが起きた際には、国連安全保障理事会では中国などが国軍のクーデターに対する非難を避ける方向に動いたためクーデター非難声明を出すことができず、国連人権理事会は同年2月12日によろやく決議の採択に漕ぎつけたが、国軍のクーデターに対して非難の言葉は使われず、懸念が表明されるに留まった。これに対してG7では、クーデター発生の日後にクーデターを非難する声明が発表されている。同様のパターンは香港国家安全維持法を巡っても見られ、2020年6月18日に発出されたG7外相声明では同法に対する「重大な

懸念」が強調されている。なお、G7外相声明での文言はいずれも、日本一国が発出する外務大臣談話におけるそれよりも強いトーンとなっている。国連における中露のカウンターナラティブ形成が今後でも継続するであろうことを踏まえれば、G7の結束を維持しつつ、今後どのように非G7諸国と連携していけるかが鍵になるであろう。

おわりに—今後の課題—

多国間枠組みを通じた日本の現在の人権外交には、大別して2つの課題がある。第一に、自由主義的価値を維持するナラティブ形成への積極的な関与が必要だという点である。日本政府にできる活動は、実は欧米政府よりも多い。何故ならば、欧米諸国が自由権を重視した独自の「西洋的価値」としての人権概念を非西洋世界に押し付けているという論法を中露が採用しているなか、日本は非西洋国であるためである。非西洋国家である日本が自由権理解を中核に据えた人権規範を強力に推進すれば、中露が歪めようとする人権理解に対するカウンターナラティブとなる。

そのためには、日本政府は人間の安全保障概念などに見られるような、生存権・社会権に重点を置いた人権理解アプローチを乗り越え、自由権が果たす役割をしっかりと見つめ直さなければならない。アマルティア・セン（Amartya Sen）が論じたように、貧困撲滅にすら個々人の自由を確保することが決定的に必要なことを再認識する必要がある。

そして言動は常に行動を伴わなければ説

得力を持たない。そのため日本政府は国内外で自由権の推進を積極化する必要がある。海外に対する人権侵害批判、抑圧された人権活動家や難民への支援提供、サプライチェーンの見直しなどを行うのみならず、国内での人権状況改善も同時に行うことで、普遍的価値に対するコミットメントを示すことができる。日本国内においては同性婚、選択的夫婦別姓、外国人労働者の権利、公務員の労働争議権、死刑制度を巡る問題など、見直しが必要な人権状況が山積している。

最後に、国外において人権擁護のための実質的な活動を可能にするためには、政府から切り離された人権擁護枠組みの構築が必要である。人権外交は常に主権規範と競合する。そのため、経済や安全保障分野などにおける国家間関係の弱体化を恐れて、政府は人権外交の推進を躊躇する傾向がある。スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）などのように、自国NGOを通じた援助を可能にすることができれば、オールジャパンの取り組みとして人権外交を推進できよう。米国政府主催の民主主義サミットや、インド太平洋の民間アクター主導のサニーランズ・イニシアティブ（Sunnylands Initiative）などが推進する官民連携の枠組みを利用し、民間アクターを活用した人権擁護活動を可能にする制度化が考えられるであろう。日本の人権外交をさらに活発化させるべく、クリエイティブなアプローチが望まれる。

参考文献

船橋洋一、G・ジョン・アイケンベリー編著
(2020)『自由主義の危機』東洋経済
新報社

Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry,
eds. (2020), *The Crisis of Liberal
Internationalism: Japan and the World
Order*, Washington DC: Brookings
Institution Press

Maiko Ichihara (2017), *Japan's International
Democracy Assistance as Soft Power:
Neoclassical Realist Analysis*, New York
and London: Routledge

市原 麻衣子 (いちはら・まいこ)

一橋大学大学院法学研究科および国際・公共政策大学院教授



World Movement for Democracy 運営委員、East Asia Democracy Forum 運営委員、日本ファクトチェックセンター運営委員。専門は国際政治学、民主化支援、日本外交、影響力工作。米ジョージ・ワシントン大学大学院政治学研究科博士課程修了 (Ph.D.)。最近の著作に、“Japanese Democracy After Shinzo Abe,” *Journal of Democracy* 32-1 (2021); “Universality to Plurality? Values in Japanese Foreign Policy,” in Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds., *The Crisis of Liberalism: Japan and the International Order* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2020); and *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis* (New York and London: Routledge, 2017) などがある。