

# 冷戦終結以降の日本における国際貢献と安全保障の変遷

— 湾岸戦争、カンボジアPKO、同時多発テロ後の自衛隊海外派遣からの考察 —

古 田 雅 雄

目次

はじめに

一．冷戦終結後の日本の平和維持活動

二．PKOの現実と日本の役割

三．カンボジアPKOの教訓

四．同時多発テロ後の日本の国際貢献と安全保障への対応の変化

五．新しい勢力均衡論からの視点

むすび

はじめに

「国際貢献」という言葉は冷戦終了後、日本が海外で果たす役割を強調する用語として多用されるようになってくる。もちろん、日本は戦後一貫して経済支援を中心に海外（特に第三世界）に果たしてきた実績がある。ただ、冷戦終結後、日本に求められる貢献に人的活動、もっとわかりやすく述べれば、海外での平和維持活動を求められ

るようになってきた。その事情の変化は日本の平和維持活動や安全保障とどのように関わるのであろうか。とりわけ、ポスト冷戦 (post-cold war) 時代から同時多発テロ後の「ポスト冷戦後 (post-post-cold war) 時代」にかけての日本の国際貢献の変化をもう一度考えておく必要がある、と考える。本論では、まず、それがどのように方向づけられてきたかを検討する。

一九八九年一月冷戦の象徴であった「ベルリンの壁」は崩れ、一九九〇年一月東西ドイツは再統一した。東欧革命はソ連中心の共産主義体制と東欧衛星国を消滅させた。一九九〇年代以降、冷戦終結によって新たな様相の国際政治が登場した。その最初の徴候は一九九一年湾岸戦争であった。

世界の人々は、冷戦後、「平和の配当」によって軍事費が不要になり、その分を民生部門に回して生活向上が可能となり、平和の中でより豊かになる、と考えた。ところが冷戦構造が抑制してきた諸問題が噴出し、かえって平和維持コストが膨大になっている。冷戦後の混乱とその收拾は新たな世界秩序を模索させる結果となった。同時に地域・民族・宗教・人種・部族などの紛争は世界の重大な関心事になる。現在に至るまで各地の紛争や対立は世界で頻発している。

第二次世界大戦後から冷戦時代、日本の安全保障政策は、憲法九条に基づく戦争放棄と平和主義、それに日米安全保障条約のもと、国際貢献に関しては経済援助を中心におき、軍事にはできるだけ関与せず、米国に依存する「専守防衛」に徹してきた。冷戦終了後、日本は経済的な国際貢献だけでなく、自衛隊の海外派遣 (boots on the land) も含めて、これまで以上の国際貢献を求められるようになった。日本政府は、湾岸戦争後、国連平和活動に参加するために自衛隊の海外派遣を開始した。しかし、一九九〇年代には国際政治状況はいっそうの厳しさを増していく。それに応じて、日本の国際貢献は質的に変更をきたして行く。冷戦時、日本は経済的貢献で済ませてきた

が、冷戦後、日本政府は、自国の置かれた事情から、日米同盟をより強化しなければならない、と考える。そのことは、とりわけ二〇〇一年九月同時多発テロを契機に国際政治状況の変化に見られる。それにともなつて、日本の国際貢献も質的・量的に拡大することになる。

本論では、軍事・国際政治に関わる安全保障の視点から、日本の国際貢献が冷戦終結直後の湾岸戦争やカンボジアPKOから始まり、とりわけ同時多発テロ後の国際政治状況に応じて、日本が日米同盟を中心とする国際貢献へと変化する事情を明らかにしておきたい。

## 一．冷戦終結後の日本の平和維持活動

### (一) 湾岸戦争と日本の対応

一九九〇年八月二日イラク軍はクウェートに侵攻した。国連安全保障理事会はイラクに対し即時無条件撤退を求め、決議六六〇号を採択した。当時冷戦時代からポスト冷戦時代へと国際政治が変化しつつあるときだけに、国際社会はイラクの侵略がポスト冷戦時代の国際秩序形成への挑戦であると受け取った。同月三日米国のブッシュ（父）政権は各国にイラクへの武器輸出の停止を求めた。当初、日本による対イラク経済制裁措置は、①イラクとクウェートから石油輸入禁止、②両国への輸出禁止、③両国に対する資本取引停止措置、④イラクに対する経済協力凍結内容とする。この決定はイラクに対する国連経済制裁に先駆けたものである。

八月七日米国と英国は中東地域への派兵を決定した。兵員、武器、食料、医薬品といった大量物資をどのように輸送するかが問題となつた。同月二九日日本政府は最初の中東貢献策を発表した。輸送、物資、医療、資金のそれぞれの国際協力である。海部首相は国際社会に貢献策の根拠法となる「国際平和協力法案」を表明した。

八月二八日日本政府は第一次中東貢献策を決定した。この貢献策は輸送協力、医療団派遣、資金協力であった。日本政府は直接、人的貢献ができれば、それ以外の分野で協力を要請された。政府が統一した貢献策を出すのではなく、各省庁が個別に対応した。外務省内で危機に対して貢献作業チームが設置された。その内容は中東外交、日米関係、国連関係、法案作成、支援予算（一三〇億ドル）、軍事分析、邦人保護などであった。

(二) 状況に対応できずに残された途

九月一四日英国はサウジアラビアに地上軍の派兵を発表した。フランスもこれに続いた。次第に多国籍軍が形成されつつあった。そこで、日本政府は自衛隊による人的貢献の途を探った。そのための根拠が「国連平和協力法（案）」であった。同法案は国連平和維持活動、その他（多国籍軍）の活動に対して協力をを行うこと、自衛隊員を平和協力隊員と自衛隊員の身分を併有することを意図した。外務省には自衛隊を海外に派遣し、国際貢献の「質」を高める意図がある。しかし、防衛庁は海外派遣を準備していなかった。同法案で自衛隊員を派遣するには防衛庁内でも異論があった。

ところが、当初の医療団の派遣百名の予定だったが、実際は三名だけで前線には派遣できなかった。「国際平和協力法案」も多国籍軍への協力であったが、法案のままに終わった。第一次中東貢献策の四貢献中三つが成就されずに、政府は最後の資金協力だけしか選択できなくなる。

一九九一年一月一七日多国籍軍はイラク軍との戦闘に突入した。ハイテク兵器を駆使した戦闘は相当高価である。初日の戦闘だけで一発一億八千万円のトマホークが百発以上発射された。最終的には五〇〇億円ドル以上の戦費がかかった。日本は経費負担を三回に分けて支払うことになる。一九九〇年八月二九日日本政府は第一次拠出金一〇

億ドルを決定した。しかし、それには米国は不満であった。

一九九〇年九月日本政府は一〇億ドルを多国籍軍の追加支援用として、計二〇億ドルとなる中東諸国の援助用とする第二次拠出金を発表した。翌年一月橋本大蔵大臣とブレンディ財務長官の会談がもたれた。その結果、日本が一三〇億ドルを支払うことになる。米国からすれば、日本は湾岸地域から七〇%の石油を輸入している。米国は三〇%しか輸入していない。それでは日本の資金協力は足りない、とする米国の論理が通った。一月二五日日本政府は第三次拠出金九〇億ドルを決定した。

### (三) 「金銭だけの貢献の費用対効果」

貢献費の根拠とその支出先はどうであったであろうか。一九九一年三月米国議会は湾岸戦争の戦費として総額四二六億ドルの予算支出を認める戦費支出法案を上下両院で可決した。湾岸戦争の戦費を賄うため、多国籍軍支援各国は一九九〇年に四三八、一億ドルの支援金を拠出することを米国に約束した。日本も一九九〇年に一七、四億ドル、一九九一年に九〇億ドルを湾岸協力基金に約束した。九〇億ドルは一ドル＝一三〇円で換算すると一兆一七〇〇億円になる。<sup>1)</sup>

一九九一年五月一九日米国行政管理予算局の報告によれば、米国の湾岸危機・戦争への支出総額は五四五億三七〇〇万ドルで、うち後方支援費（海外輸送・食糧・医薬品）は一一六億九五〇〇万ドルであった。日本から米国への拠出金は（九〇億ドルのうち）八三億三二〇〇万ドルであった。自民党政府は国会対策において公明党、民社党の協力を必要とした。公明党と民社党は武器・弾薬の使用には拒否する厳しい条件を課した。日本政府は名目上、日本の資金援助が非軍事の後方支援に使用されたことで、公明党と民社党が同意する形で国会での決着をみた。結

局、湾岸戦争後の国際社会は次の特徴を示すこととなる。

第一に、冷戦の消滅とともに世界各地での地域紛争の多発と脅威の多様化が開始した。つまり、安全保障概念の変化がはっきりした。

第二に、国連の平和維持活動の役割や期待が高まった。日本は国際貢献を要請されることが多くなる。これには相当な人的、物的、経済的なコストを必要とする。

第三に、米国は湾岸戦争に際し他国に経済支援を受けながら、戦争を遂行しなければならなかった。このため、米国は新たな国防戦略、あるいは同盟国とのいっそうの協調を不可欠とする。もちろん、米国は世界秩序に対する指導権を手放そうとは決してしない。

結局、湾岸戦争では日本は多額の戦費を提供したにもかかわらず、国際社会、とりわけ同盟国の米国から評価されず、結果的に新世界秩序の形成に関与できなかった。その意味では、湾岸戦争への対処は日本の国際貢献と危機管理を否応なしに考えさせられることとなった。特に外務官僚の「湾岸戦争トラウマ」がその後の日本外交を大きく規定した、と言われる。その発想であれば、米国一辺倒と経済支援という従来の規準に冷戦後の事情に応じた、さらにレベルアップした負担だけが増えることになりかねない。

## 二．PKOの現実と日本の役割

### (一) PKOとは何か

国連平和維持活動 (UN Peace-Keeping Operation: PKO) は国連の歴史と同じぐらいの歴史がある。同活動は中東戦争に端を発する。最初のPKOは一九四八年六月パレスチナに設けられたアラブ・イスラエル間の休戦監視機

構（UNTSO）である。これは現在も活動を続ける。当時、国連加盟国を中心とする軍組織が平和維持のため停戦の監視や治安維持を担当した。

UNTSOはPKF（国連平和維持部隊）の第一号であり、その後スエズ運河、シナイ半島などにも派遣された。これは国連憲章の創設者も予期しなかった「平和維持メカニズム」となる。

PKOは、「紛争地域の平和維持もしくは回復を助けるために国連によって組織される軍事要因を伴う活動であるが、強制力を保持しない」ものと定義される。第二代国連事務総長D・ハマーシヨルドはこの活動を「憲章第六章半の措置」と命名した。国連憲章上は明文規定化されていないが、経験と慣行に基づき国連安保理事会の補助機関（憲章第二九条）と位置づけられる。この発想は第六章の「紛争の平和的解決」を起点とするが、第七章の「紛争の強制的な解決」までには至らない措置という意味では「第六章半」と呼ばれる。PKOを第四〇条の暫定措置に求める見解もあるが、憲章そのものに根拠規程はないので、「黙示の権限」の考え方に立ち、「第六章半」活動とみなされる。

PKOは「非強制的性格」「中立的性格」「国際的性格」といった性格を持つ。武器使用はあくまでも自衛の場合に限定され、現地の内政には干渉しないことが求められる。また、PKOは、国連安保理あるいは総会の決議によって設立され、国連機関の性格が付与される。

PKOは大きく区分すれば、停戦監視団と平和維持活動からなる。停戦監視団は各国から派遣される将校クラスの軍事要員により停戦状況、部隊の撤収、武装解除の監視、非武装地帯の巡回などを行うことを任務とする。PKFは各国から派遣された部隊（通常、歩兵大隊）により構成され、兵力の引き離しや停戦の維持を担当する。このほか国連保護隊（UNPROFOR）のように国連難民高等弁務官（UNHCR）や民間援助団体の安全確保役、

図表1：活動中の国連PKO（2007年3月末現在）

設置時期	名 称	派 遣 場 所
1948.6	国連休戦監視機構	エジプト、イスラエルなど
1949.1	国連インド・パキスタン軍事監視団	インド・パキスタン国境
1964.3	国連キプロス平和維持隊	キプロス
1974.6	国連兵力引き離し監視隊	シリアのゴラン高原
1978.3	国連レバノン暫定隊	南部レバノン
1991.4	国連西サハラ住民投票監視団	西サハラ
1993.8	国連グルジア監視団	グルジア
1999.6	国連コソボ暫定行政ミッション	コソボ
1999.11	国連コソボ民主共和国ミッション	コソボ民主共和国
2000.7	国連エチオピア・エリトリア・ミッション	エチオピア・エリトリア国境
2003.10	国連リベリア・ミッション	リベリア
2004.4	国連コートジボワール活動	コートジボワール
2004.6	国連ハイチ安定化ミッション	ハイチ
2005.3	国連スーダン・ミッション	スーダン
2006.8	国連東ティモール統合ミッション	東ティモール

現地住民の保護などの任務がある。

冷戦後、PKOへの要請は急増し、そのうち文民（非軍事）分野も活発になっている。例えば、文民警察や選挙監視、人権監視、難民帰還などの業務もPKOの枠内において頻繁に行われるようになっており、カンボジアの国連暫定機構（UNTAC）のような統治を行った事例もある。

#### （二）「中立・不介入」が基本原則

PKFはPKOを構成するひとつの活動主体であり、PKO抜きにPKFは考えられない。だから、PKFはPKOに含まれると理解される。国際的にもPKFのみが使用されることはない。日本ではPKFの本隊業務（例・武装解除）は、国連PKO協力法においては凍結されている。

PKOとPKFは半世紀以上の経験と実際の慣行を経て一定原則が確立されている。PKOの原則は、①停戦合意の存在、②中立・不介入、③非強制、④自衛のみの



武器使用、⑤ 国際的性格の維持である。このうち「中立・不介入」はP K Oの基本的な原則であり、これを確保するため、国連は紛争当事国ないし当事者からP K O要員派遣に先立って同意を得ることが条件とされる。「非強制」は憲章第七章の強制行動として武力行動に該当する行動は行わない意味である。

「国際的性格の維持」は、原則として常任理事国を参加させないで、国際社会を代表する活動として中小国が積極的に参加することで公正さを確保できる。P K O要員は国連の指揮に従って行動する。近年、P K Oの急速な増加による要員不足に伴い、米国、ロシア、中国のP K Oへの参加もある。

P K Oは、停戦監視、兵力引き離し型の「第一世代のP K O」から、冷戦終了を境に次第に選挙監視、人権状況監視、行政監視・監督、復興援助、少数民族保護、人道援助などを主眼とする「第二世代のP K O」へと発展を遂げてきた。多国籍軍の任務を引き継いだソマリアの第二次国連ソマリア活動（UN S O M II）はP K O史上初めて自衛の場合に武力行使が認められた。UN S O M IIは一九九二年B・B・ガリ国連事務総長が『平和のための課題（agenda for peace）』<sup>20</sup>で提案した平和執行部隊ではないが、P K Oと平和執行部隊の中間に位置するものと理解される。ガリは、憲章第七章のもとに、それを「拡大P K O」と定義したが、これにより一部のP K Oは従来のそれと異なる「第三世代のP K O」に入った。ただ、この考えには異論もある。

冷戦終了後、国連を中心に活動されるとはいえ、自国の安全保障を考える国が増えている。米国は国連に指揮権を委ねたくない。米国は国益にそぐわない紛争に関与したくない。この論理を貫徹できるのは米国だから可能である。しかし、米国以外の国々は、国連の動きに合わせて自国の国益と安全保障を考慮せざるをえない。

### (三) 日本の場合

図表2：PKO参加5原則

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>①停戦合意の成立</li> <li>②紛争当事者の日本参加への同意</li> <li>③中立的立場の厳守</li> <li>④上記のいずれかが満たされない場合の撤収</li> <li>⑤武器使用は生命保護の必要最小限に限る</li> </ul> |
|---|

一九九二年「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（国連平和協力法・国連PKO協力法）が成立した。同法は、①国連平和維持活動、②人道的な国際救援活動、③国際的な選挙監視活動の三つの活動に適切かつ迅速に協力を行う態勢を準備し、より積極的に国際平和に寄与することを目的とする。また、国際平和協力業務の実施での基本方針、いわゆる参加五原則が規定された。

自衛隊によるPKF本隊業務<sup>①</sup>については、別に法律に制定されるまで実施せず「凍結」された。ただその一方、自衛隊は平和維持部隊の後方支援業務（医療・輸送・通信・建設など）のため派遣を行ってきた。二〇〇一年二月の国連平和協力法改正により、当初「凍結」された平和維持部隊（PKF）本体業務への部隊参加の「凍結」が解除された。

日本では、一九九二年六月に国連PKO協力法に基づきカンボジア、モザンビークに自衛隊員、アンゴラ、エルサルバドルに選挙監視要員、カンボジアに文民警察官を派遣し、また同法に定める人道的な国際救援活動としてルワンダに自衛隊員を派遣した。後方支援の参加や人道目的の自衛隊員派遣について国民の理解は形成されつつあるも、問題はPKF本隊業務の「凍結」が解除されると、憲法への抵触とその合憲性を疑問視する見解が表面化する。

### 三．カンボジアPKOの教訓

#### （一）カンボジア派遣開始

一九九一年一月カンボジア内戦に終止符を打つバリ和平協定が成立した。国連カン

ボジア暫定統治機構（UNTAAC）が設置された。三四カ国約二万四〇〇〇〇人の史上最大規模の平和維持活動が、内戦終了後のカンボジアで展開された。UNTAACはブノンペンに司令部を設置し活動を開始した。その軍事部門の最高指揮官のもとにアジア、欧州、アフリカ、南米の各国の工兵、通信兵、医療兵など一二分野の一万六〇〇〇人が加わった。

一九九二年一〇月日本の自衛隊員六〇〇〇人が後方支援のために現地に着した。自衛隊の役割を国道二号線、三号線の補修工事である。自衛隊は同地域で武装解除を担当したフランス部隊から燃料と水の補給の要請を受けた。一九九二年成立した国連PKO協力は、武力行使を制約したので、その要請を断った。UNTAAC司令部は現地での作業に支障をきたすと、日本政府に即時対応するように要請した。ところが、閣議で燃料の補給ができると決めたのは二カ月後であった。

「標準作戦規範（SOP）」は参加三四カ国に共通する現地行動マニュアルである。一つの指揮で行動できるように共同訓練、有事の際の対応、武器使用などを規定する。日本側の実情はマニュアルと必ずしも一致していない。PKO協力が認める業務はカンボジアの場合では後方支援業務のみで、本隊業務（PKF）は行わない予定であった。しかし実際、内戦終結後の総選挙に向けて事態が進むにつれ、当初予定したPKO業務を変更せざるをえない事情が生じた。

## （二）PKO協力法との乖離

一九九三年一月カンボジア和平会議が北京で開催された。カンボジアのシアヌーク最高国民評議会議長はポルポト派に総選挙への参加を呼びかけた。ポルポト派はそれを拒否し、総選挙を妨害する。UNTAACは、その妨害を

阻止するために、特例として一度取り上げた武器をホルボト派以外の勢力に返却し、反撃を許可した。UNTAO 要員にも自衛範囲内であれば、武器使用が許可された。

日本のPKO要員も派遣当初の任務とは異なってくる。投票用紙を運ぶ任務が加わり、政府は総選挙に関する作業を「運輸業務」とその業務の範囲内と判断した。総選挙の監視要員として、日本から四一名のボランティアが参加した。これらの人々を自衛隊が警護すれば、国連PKO協力法の範囲を逸脱する問題が生じる。政府はこれを「医療支援」という名目で対処した。自衛隊員は投票所周辺を巡回した。これは「道路補修」の情報収集と解釈された。つまり、派遣前の予測と大きく事情が変化した。

総選挙が近づくと、選挙監視のために文民が派遣される。自衛隊が日本の文民を守らなくてよいのかという議論が日本国内から出てくる。自衛隊は「凍結」した本隊業務の内容に事実上、次第に関与せざるをえなくなる。国連PKO協力法に規定しない業務（例：警護など）にも関わる。パトロールは道路偵察、情報収集、要員警護は投票所への立ち寄りなども含まれると既成事実を容認する形で拡大解釈がなされる。

一九九三年一月一二日シエムリアップ州にある文民警察宿舎にロケット弾が打ち込まれた。総選挙要員に雇われたカンボジア人女性二名が死亡した。三月バンングラデシユ兵、四月ブルガリア兵、コンプントム州で国連ボランティア日本人の犠牲者がでた。五月日本人文民警察官、中国兵にも犠牲者が出た。文民と軍人と合わせて犠牲者は合計五五名となった。<sup>(5)</sup>

### (三) 残された課題

カンボジア派遣の経験から日本国内でのPKOの捉え方は現実とのギャップがある。また、自衛隊の予定された

図表3：カンボジアPKOの派遣（1992年11月現在）

国名	派遣人数	主要要員・業務
1 インドネシア	1752	歩兵
2 フランス	1391	歩兵、工兵、航空
3 インド	1367	歩兵、医療
4 パキスタン	1160	歩兵、後方支援
5 ウルグアイ	982	歩兵
6 バングラデシュ	930	歩兵
7 マレーシア	911	歩兵
8 ガーナ	903	歩兵
9 チュニジア	885	歩兵
10 オランダ	857	歩兵
11 ブルガリア	747	歩兵
12 タイ	720	工兵
13 ポーランド	689	工兵、後方支援
14 日本	608	工兵（施設部隊）
15 オーストラリア	499	通信

任務と総選挙間近の任務でもギャップがあり、それに法の運用に相違があった。PKO協力法は再検討されないまま、その後ゴラン高原への自衛隊員の派遣が決定された。カンボジアPKOは四つの課題を残した。

第一に、国連PKO指揮権は原則上、国連事務総長にあり、その指名された司令官が現地で指揮、実行する。日本の国連PKO協力法では、事務総長にPKO活動の指揮権があるとしつつも、自衛隊の指揮は首相が指示すると付け加えられた。現地の自衛隊は国連と日本政府の両方の指揮権下に入ることになる。

第二に、国連PKO活動・任務を妨害する者には武器使用を認めている。しかし、日本は憲法上の問題から個々の隊員に危害が加えられたときに、武器使用をPKO協力法は規定した。その点では、別々の規準が存在する。

第三に、日本の対外姿勢が冷戦時代と同じ対米一辺倒でよいか、また経済支援だけでよいか。

第四に、「凍結」業務の内容は、具体的には武装解除、武器回収、巡回であり、PKO協力法では「凍結状態」にあったが、カンボジアの場合では「なし崩し」的に実行された場合もあった。

#### （四）カンボジアPKO後

一九九六年一月自衛隊の先遣隊一六人がゴラン高原に

図表4：PKO・PKFの業務

国際平和協力業務	本体業務	1 武力紛争の停止の遵守状況監視など 2 緩衝地帯の駐留・巡回 3 武器の搬入・搬出の確認・検査 4 放棄された武器の収集・保管・検査 5 停戦ラインなどの境界線の設定の援助 6 捕虜の交換の援助
	後方支援業務	1 医療 2 輸送・通信・建設など
	市民の業務	1 選挙の監視・管理 2 警察行政事務に関する助言・指揮・監視 3 その他行政事務に関する助言・指揮
	人道的な国際活動	

においてシリア軍とイスラエル軍の停戦を監視する「国連兵力引き離し監視軍（UNDOF）」に参加した。一九七四年UNDOFは国連PKOで最も歴史がある。ゴラン高原にはイスラエルとシリアの停戦後、一九七四年に「兵力引き離し地帯」が設けられた。監視ポストが四七カ所あり、ポーランド、オーストリア両軍の兵士が監視を続けている。派遣部隊は引き離し地帯をはさんでイスラエル、シリア、レバノンの港や空港から食料や燃料を移送するのが任務である。ゴラン高原のPKOは組織や業務も固定する。自衛隊が独立して部隊編成したカンボジアと異なりカナダ軍部隊の一部として編入される。

国連PKO協力はPKFの業務への自衛隊の参加を凍結した。UNDOFの主要任務である停戦監視はPKFそのものである。自衛隊は兵力引き離し地帯で道路工事をする「通常業務としては行わない」ことでPKFとともに活動する一方、武器や他国兵力の輸送は「通常業務としては行わない」ことでPKFと区別する。ただ、その区別はいままままとなった。

一九九五年一〇月防衛庁は同法見直しの項目案を作成し、「隊員個人の正当防衛に限る」とされる武器使用について「基準がない

まいで事実上困難」と指摘した。防衛庁は共同訓練を「正当防衛」の拠り所とする。P K Oへの自衛隊派遣は多くの矛盾を抱える。

一九九二年P K O法は国連平和維持活動のために成立した。その後、様々なP K O活動が行われた。国連P K O協力法は自衛隊の派遣部隊としての活動において、当面凍結される分野での前提を課した。図表2のP K O参加五原則の一部が改正された。

国連P K O協力法の改正部分は、図表2の⑤武器使用に関する項目である。それまで武器使用（第二四条）は個人の判断が原則となっていた。自衛官は生命身体の防衛のためにやむをえず武器を使用できる。憲法が禁じる武力行使との関係を検討した結果、個人の判断という必要最小限の範囲だが、部隊として武器使用は行わないと考えられた。改正案では上官の命令が原則（制止の命令も）とすることに変更した。カンボジアの経験から、個人に判断を任せると混乱を招く恐れがある。集団として行動する場合、正当防衛の根拠があるので武力行使に該当しないとす。現場に上官がいるときは、上官の命令に従わなければならない。不在の場合、個人の判断による。制止の命令も規定される。<sup>6)</sup>

#### 四、同時多発テロ後の日本の国際貢献と安全保障への対応の変化

##### (一) 同時多発テロをめぐる二つの見解

二〇〇一年九月一日同時多発テロ事件に対する米国による「報復戦争」は、第二次世界大戦後の国際社会が合意した戦争禁止に基礎を置く国際秩序を根底から揺さぶった。「国家が戦争を行う権利を否定し、交渉、介入、調停、裁判などの平和手段による紛争解決」が求められてきた。ただ、違法な侵略戦争を企てる国に掣肘を加えるた

め、国連の名前で集団的安全保障や非軍事的措置の採用も承認されてきた。

集団的安全保障体制は冷戦時代には十分機能しなかった。そのため相手から武力攻撃を受けた場合、暫定的に承認された自衛権が実行されてきた。ただし武力行使は戦争禁止原則を脅かすので、自衛権行使には厳しい条件がつけられる。二一世紀の新世界秩序は二つの姿が想定できる。

ひとつは超大国が名指しする国際犯罪者（ならず者国家、テロリスト、独裁者）に「自衛権」の名で武力をもって懲罰する姿である。これは大国中心の「自衛権」の行使である。米国流の価値観の国際化やグローバル化を前提とする。「力の論理」である。

もうひとつは軍縮こそが国家を超えて人々の生命・財産・生活を自衛する手段である。「自衛権」の行使よりは、例えば国連による集団的安全保障体制の構築や軍縮による国際秩序の促進が求められる。国連はそれぞれの担い手を結集させる常設機関として機能することができる。テロ対策の万能薬はないため、その原因を突き止める一方、犯罪者の処罰は不可欠である。テロの防止・抑圧・処罰のための総合的な国際協力体制が整備されなければならぬ。

実際、アフガニスタンへの軍事行動では、ブッシュ（子）大統領は「自衛権」を行使し、アナン国連事務総長や安保理事会議長もテロ撲滅のため、その「自衛権」の行使を正当化してしまった。この判断は自衛権の濫用か自衛権の変質かのいずれかになるおそれがある。「新しい戦争」はこれまでの自衛権の概念では説明できなくなった。

## (二) 九・一一同時多発テロへの日本政府の対応

冷戦終結後、日本の国際社会への貢献の質的・量的転換が見られる。それは単に地域紛争後の対処から、いっそ



う日米同盟にそくした形での国際貢献にシフトしている。冷戦終結直後から同時多発テロを介したポスト冷戦（後）時代の国際政治が大きく変わった結果への対応かもしれない。「武力行使をしない」点だけで憲法の規程には抵触しないとされたが、この方針は日本の安全保障の転換点となった。

米国は自国が攻撃を受けた場合、自衛隊が米軍と戦闘行動に参加する集団的自衛権の行使を求めた。しかし日本政府の対米協力は後方支援に限定し、集団的自衛権と一線を画してきた。したがって憲法に抵触しないと日本政府は説明してきた。

二〇〇一年一〇月テロ対策特別措置法が成立した。自衛隊をアフガニスタン戦争中に海外派遣する法的根拠である。同法は自衛隊の活動を、①米軍の後方支援（武器・弾薬を含む物資輸送や燃料補給、野戦病院での医療など）、②遭難した米兵の「搜索救助活動」、③「被災民救援活動」を規定する。問題点は自衛隊の活動と武力行使の一体化である。日本政府はその活動が戦闘地域から離れば一体化ではないと理解する。

一九九二年に成立した国連PKO協力法による自衛隊の海外協力は国連の平和維持活動の枠内にある。一九九九年に成立した周辺事態法を根拠とする、米軍への後方支援は、日本の自衛権の範囲とされた。両法とも武力不行使の原則に加え、自衛隊の活動を判断する枠組みがあった。テロ特措法は、国際テロ組織の壊滅のために国際社会の取り組みに主体的に協力する活動としか抽象的に説明していない。実際は米軍への支援活動である。米国は世界戦略を考えながら行動する。結果的には日本は米国の軍事行動に引きずられる。米国の軍事行動が拡大した場合、日本はどう対応できるか。

二〇〇三年六月日本政府はイラク特別措置法案を可決させた。①イラク国民に対する医療・生活物資などの配布の人道・復興の支援活動、②イラク国内の安定確保など医療・輸送・補給などの活動、つまり米軍が行う治安維持

活動への後方支援、を内容とする。

戦闘中の後方支援の点では、テロ特措法は公海上の非戦闘地域に限定された。テロ特措法では、自衛艦がインド洋で各国軍艦に燃料を補給した。イラク特措法では、実際は戦闘地域と非戦闘地域の区別があまりなかった。アフガニスタンでの「テロとの戦い」には国際社会の合意があったが、イラク復興支援には国連安保理の事後承諾があったが、各国が反対する中で米国が強行した戦争の後始末である。

小泉政権のもとで、自衛隊海外派遣は新たな段階を進んできた。アフガニスタン戦争に際してテロ特措法では、海外において戦闘中の外国軍隊に対する後方支援にまで拡大した。イラク特措法は受入国の同意なしの派遣であり、そこには日米両政府の共通認識がある。自衛隊海外派遣の既成事実化だけが重要視される。

### (三) 新テロ対策法の議論

二〇〇七年一〇月日本政府は、十一月一日期限切れとなるインド洋で海上自衛隊による給油活動を再開する、いわゆる新テロ対策特別措置法（補給支援特別措置法）案を提出した。政府はこれまでのテロ特措法よりも活動を限定する。①活動内容を給油・給水だけに限定して、外国軍隊に対する捜索・救難活動などは除外する。②法律の期限は一年間で必要に応じて一年以内の延長を繰り返す。③国会との関係は具体的な実施計画を決めた際には国会に報告するが、派遣開始の事前・事後の国会承認を盛り込まない。政府・与党は法律の期限を一年にしたので、延長ごとに国会が関与すると説明する。

インド洋北部海域はどういった状況にあるのか。アフガニスタン、アラビア半島、北アフリカの三地域はいずれも国際テロ組織の活動地域であり、テロリストはこの三地域間のアラビア海を移動する、と言われる。この海域

は石油を運ぶタンカーが通過する。日本にとってはシーレーンの要衝である。野党側は「テロとの戦い」は実際には米国がイラクの軍事作戦に繋がっている、と非難した。

海上では、各国が多国籍の海上部隊を三つに編成して活動する。そのうちひとつの部隊はアラビア海、インド洋に展開し、不審な船舶への立ち入り検査など、いわゆる海上阻止活動を受け持っている。海上自衛隊の任務はこの部隊に参加する各国の艦船への燃料補給である。

アフガニスタンの軍事作戦は同時多発テロを受けた米国が軍事を行使し、さらに（北大西洋条約機構（NATO）が発動した集団的自衛権を実施した。アフガニスタンに新政権が誕生し、さらにNATO軍が展開し、国連安保理もそれを支持すると、米国の「対テロ対策」であるアフガニスタンでの活動は、国際社会による「テロとの戦い」という性格をいっそう帯びてくる。そして海上阻止活動もその一環と見なされる。

二〇〇七年一月一日でテロ対策特別措置法の期限が切れ、インド洋での海上自衛隊の給油活動が行えなくなることがある。アフガニスタンでの治安維持や復興支援は七五カ国が多様な形態で参加する。国連安保理も現地での活動するNATO軍に対して自衛のために武力行使を何度となく採択しており、各国がアフガニスタンで行う活動は「テロとの戦い」と国際的に承認されている。この点がイラクの場合と異なる。したがってどのような国内事情があるにせよ、国際貢献という観点からすれば、自衛隊が一時的にでも給油活動を停止すれば、「テロとの戦い」の戦列から日本が離脱したという印象を国際社会は抱くであろう。

政府は外国軍隊の武力行使と一体化することはない、つまり海上の非戦闘的な支援なので、憲法上の問題は生じないと説明する。しかし、自衛隊の海外派遣をめぐる外国軍隊の武力行使と一体化するか否かの線引きが存在しないという指摘が以前からある。自国の安全保障を考えれば、そう簡単に線引きできそうにない。

図表5：近年の主な自衛隊の海外派遣法

成立年	法律	内容	条件	目的
1992年	P K O協力法	国連の平和維持活動	停戦状態が前提	国連協力
1999年	周辺事態法	米軍への後方支援	公海上の非戦闘地域	日米安保強化
2001年	テロ対策特別措置法	米軍などへの後方支援	公海上の非戦闘地域	米国・国際協力
2003年	イラク特別措置法	米軍などへの後方支援	イラク国内の非戦闘地域	米国などへの協力
2008年	補給支援特別措置法	米軍など多国軍船への重油提供など後方支援	公海上の非戦闘地域	米国などへの協力
2009年	海賊対処法	ソマリア沖での多国籍軍とともに海上警備行動	公海上での非戦闘地域	国際協力

欧米諸国が海外に軍隊を派遣する場合、通常三条件を総合的に評価する、と言われる。①守るべき国益（例：国の安全、経済的利益、人道など）が存在するかどうか。②作戦の危険度はどのくらいか。③国際社会がどのような動向（例：国連安保理決議）にあるか。このうち各国が最重視するのが国益保護で、その次に危険度を考慮する。①と②の二条件で軍隊を外国に展開させるかどうかを決める。もし可能なら、③の安保理の決議を取り付ける。つまり、安保理を自国の活動を正当化する手段とする。

日本の場合、まず国連安保理決議を重視する。欧米諸国のように自国の正当化の手段として利用するよりも、すでに決議が存在するか否かで日本の方針を決める傾向がある。しかし日本の国益にかんうか、派遣される自衛隊員が紛争に巻き込まれないかは、重要な判断基準である。

### （三）補給支援特別措置法（案）

二〇〇八年一月いわゆる給油活動法（補給支援特別措置法・新テロ対策特別法）案は与党側の再可決で成立したが、この間、アフガニスタン情勢や国際社会は変化した。「テロとの戦い」では、イラ

クからアフガニスタンに主戦場が移っている。米軍はイラクから段階的に撤退し、アフガニスタンに部隊を増強する。国際社会はアフガニスタン状況に危機感を強めている。日本は国際社会の一員として「テロとの戦い」にどのような貢献できるかであった。

国際社会はアフガニスタンが「破綻国家 (failed state)」から脱するため治安と復興支援の両面で関与を強める。例えば、二〇〇八年七月洞爺湖サミットでは、各国の首脳はアフガニスタン支援の重要性を強調した。治安では現地の国際部隊に多くの犠牲者が出て、欧米諸国では派遣反対の世論が強まったが、四月のNATO首脳会議では国際部隊の増派で一致した。また復興支援でも、六月にパリ支援国会合が開催され、今後五年間の復興開発におよそ二兆円の支援が表明された。

アフガニスタンでは、米国主導の「タリバン掃討作戦」など様々な軍事作戦が行われている。しかし、作戦はあまり成果がない。その原因は、二〇〇一年米国がタリバン政権を崩壊させた後、タリバンを完全に掃討しないまま、途中からイラク攻撃に重点を移したからである。その間、タリバンがアフガニスタンでは復活した。パキスタンの国境地帯でタリバン勢力が増加し、アフガニスタン領内に越境攻撃を行っている。

米国は「テロとの戦い」で日本に応分の負担を要請する。二〇〇八年二月から七月までに七カ国の艦船に八億三〇〇〇万円相当の燃料や水を無償提供した。米国は給油活動の継続以外に陸上での支援を求める。この米国の論理は日米同盟の集団的自衛権の徹底に繋がってくる。

自衛隊や民間人が陸上で人的貢献を進めるのはむずかしい。問題は陸上が危険なので、給油活動を行うのか、それとも全部やめるか、である。その一方で、「テロとの戦い」への日本の貢献が強く求められる。日本は給油活動の継続を国際公約としてきた。これは「世界の平和」と叫びながら、米国のさらなる日本への「米国への貢献・協

力」に近づくことになりはしないか。しかし結局、国際貢献のあり方、自衛隊派遣の妥当性、米軍への後方支援など、世論が分かれた状態が続く中で、シーレーンを守るとか、国益とか、陸上の人道支援とか述べても説得力がない。

ただ当時、アフガニスタン問題は米国大統領選挙の大きなテーマとなっており、米国は給油活動を日米同盟の象徴として重視している。日本は給油活動やそれ以外の貢献をどうするかを日本独自で判断するべきだが、二〇一〇年補給支援特別措置法の期限切れとともに、インド洋上での給油活動を終了した。日本は治安と復興の両面で支援を続ける方針を示しながら、どのように今後の日本の安全保障政策と絡めて国際貢献ができるのかの回答を考えなければならぬ。

#### (四) 海上警備行動の発令

二〇〇九年三月日本政府はソマリア沖の海賊対策に護衛艦を派遣するための海上警備行動を発令した。政府は海賊対策のために「海賊対処法(案)」を国会に提出した。主な任務は、「日本関係」の船舶に海賊が接近させないように護衛することである。「日本関係」とは日本船籍でなくても日本人の乗船、日本関係の積荷を運ぶ輸送船を含んでいる。二隻の護衛艦には海上保安官が四人ずつ乗り込んで、仮に海賊を逮捕するような場面に至ったときに、司法警察官の任務を果たす。

この海域は、スエズ運河を通り、アジアと欧州を結ぶ海の要衝で、年間2万隻を越える船が航行する。海賊はソマリア沿岸のアデン湾とその周辺に出没する。このうち約一六〇〇隻が日本に関係した船である。二〇〇八年は計一一一件の海賊事件が発生し、四二隻の船が乗っ取られ、八〇〇人以上が人質になった。

海賊の横行はソマリアの「無政府状態」が原因である。ソマリアでは、一九九一年以来、激しい内戦が全土に広がり、中央政府が存在しない。武装勢力や貧しい漁民が手っ取り早く金を稼ごうと海賊になっている。自動小銃やロケット砲で武装し、衛星電話やGPSも使って、貨物船やタンカーを襲う。海賊行為がいわば「ビジネス」となっている。

国連安保理はいくつかの決議を採択してきた。各国に対して、ソマリア沖の公海に軍艦を派遣するように要請する決議、ソマリアの領海内で海賊を制圧する決議、さらに地上の海賊拠点への攻撃を認める決議、と段階を踏んできた。これを受けて、米国、欧州諸国、ロシア、インド、中国などが艦船を派遣するが、それぞれ個別に護衛やパトロールをし、十分な連携ができていない。また、人質の人命への配慮や、戦闘に巻き込まれる懸念から、どの国も攻撃に慎重である。この海域全体の海賊対策を進めるために、各国の派遣部隊と連携を図っても対処療法にすぎない。

国連海洋法条約で求められる海賊対策として、日本関係の船舶だけでなく、すべての船舶の安全を守るために「海賊対処法案」は国会に提出された。法案の骨子は、①海賊への対処は一義的に国土交通相が所管する海上保安庁の任務、②特別の必要がある場合、自衛隊の部隊を海賊対処行動に派遣できる。③武器の使用は正当防衛や緊急避難に加え、海賊船を停止させる場合も可能となる。海上保安庁の仕事と言いながら、大型の巡視船が一隻しかなく、海上自衛隊に頼らざるをえない現状は法案を有名無実化しそうである。

ソマリアにおける国連の平和維持活動は一九九〇年代に一度挫折した経験がある。海賊問題は「無政府状態」を放置した「代償」である。なによりも優先すべきは、ソマリアに「法と秩序」の回復、「貧困対策」を重視することである。



## (五) アジア太平洋地域の安全保障体制の変化の予兆

アジア太平洋地域では、中国の台頭は同地域の安全保障環境に変化を生じさせている。日本政府は日米同盟だけでなく、米国の同盟国であるオーストラリアとの（軍事的な）協力を模索中である。オーストラリアは太平洋とインド洋の両方に面し、南シナ海にも近いという地政学的に重要な位置にある。米国は、アジア重視の「リバランス政策」の一環として、オーストラリアに展開する米軍の兵力を増やし、それにオーストラリアもこれに呼応するであろう。

アジア太平洋地域が重視される理由は、中東地域からインド洋を経て南シナ海を通過するシーレーン（海上交通路）の存在のためである。世界の海上輸送される約三分の二はこのルートで運ばれる。しかし今、中国の軍事的台頭と海洋進出に加え、米国の影響力の低下によって、情勢が不安定化する懸念が高まっている。中国の国防費増は、アジアにおいての米国軍事力の差を縮小させている。また、南シナ海において、中国と関係各国は同地域の領域権（例・スプラトリー諸島）をめぐる対立を繰り返している。

さらに、中国はインド洋に進出している。中国は「真珠の首飾り」戦略<sup>7)</sup>に基づいて、インド洋のシーレーン沿いにくいくつもの港を確保するほか、ソマリア沖の海賊対策を名目に中国海軍の活動範囲を拡大させている。

この情勢下、オーストラリアは日本との防衛協力姿勢を示している。米国が国防費を大幅に削減する中で同盟国にその分担を図ろうとする。これまで「日米」と「米豪」という二つの同盟関係が別々に機能してきたが、米国の同盟国同士が結びつくことで、「日・米・豪」という三国間協力の枠組み構築の可能性がある。

日米豪関係の深化は、日本に南シナ海での警戒監視などで、これまで以上の役割を自衛隊に求められる可能性がある。この役割拡大は、日本の国際貢献策と安全保障政策を考慮するうえで、どこまでが適切であるのか。<sup>8)</sup>



## 五．新たな勢力均衡論からの視点

勢力均衡 (balance of powers) を使用して、現在の、日本を取り巻く国際政治を分析してみたい。ここでは「ハード・balancing (hard balancing)」と「ソフト・balancing (soft balancing)」を实情に当てはめておこう。「ハード・balancing」は強烈な国家間競争に関わる戦略である。したがって、国家は軍事能力を最新におかなければならない。敵対国との対抗上、第三国と正式の同盟を締結する。これはリアリストとネオリアリストに共通する古典的な勢力均衡概念である。このアプローチは強力な軍事大国との均衡をとり、パワーを強める国や脅威ある国に対して公然と軍事同盟を結成し運営することである。強力な武装計画は勢力均衡を達成する方法である。「ハード・balancing」はコスト高で、リスクを伴う、不安がつきまとう戦略である。

「ソフト・balancing」は正式の同盟関係を締結せずに、柔軟な対応で関係を維持する勢力均衡論の中で現代的なモデルである。例えば、国際問題ごとに各国家が結集する有志連合 (coalition of willingness) の形が想定される。これは一時的、限定的、柔軟な方針に安全保障政策を展開させる際に成立する。ある国家は脅威を及ぼすアクターや強大化する国家に不安を感じる場合、それに対抗する均衡を必要とする。「ソフト・balancing」は地球規模や地域単位のそれぞれの制度や事情を活用しつつ、ある程度の武力強化、特別な各国間の協定と実践、協力関係に基づいている。これによる外交政策は、安全保障競争が強烈になり国家が脅威になると、「ハード・balancing」戦術に一時的に転換する可能性もある。「ソフト・balancing」は脅威ある国家やその同盟国を中立化させるために軍事攻撃を目的としない連合を結成し、そのことで脅威をもたらす存在に対処しようとする。例えば、イラク戦争に際して米国の一極主導を阻止するために、ロシア・フランス・ドイツが一時的に協力したことがある。

日本が米国と同盟を組み、中国との対抗関係で勢力を維持するかもしれない。しかし、この措置は米国との一定の、良好な関係を維持できるであろうが、その関係が長続きできるかどうか不明である。つまり、この考え方には米国が常時、超大国であることを前提にする。日本が一九九〇年代に米国からの同盟パートナーとしての役割のレベルアップを要求されてきた。それは対等関係というだけの問題だけではない。実は、米国の国力と国際社会からの評価が低下していることにも起因している。日本が米国のみとの関係に固執するのは、自国の安全保障への不安感（例・朝鮮半島問題）と国際社会からの信頼（例・国連常任国入りへの要望）とも関連する。そうすると、日本はますます米国との親密な同盟関係に依存しようとする。ということは、アジア太平洋において今後、対中国を念頭においた日米豪は「ハード・バランスング」という同盟への傾向が成立し、ますます中国との対決姿勢が鮮明となる。とりわけ、米国は、例えば自国の財政事情から、かえって「ソフト・バランスング」の方向を選択するかもしれないが、日本は対米依存だけとなり、米国からの協力の要請と周辺諸国との軋轢によって、その枠組みの選択しか採用できなくなるおそれがある。

二〇〇一年五月にロシアはアフガニスタンと国境を接する中国、中央アジア四カ国とともに上海協力機構（SCO）を設置した。中国とロシアは中ロ善隣友好協力条約を締結した。この出来事は米国とその同盟国に対抗するためである。この動きはまだ部分的であるとはいえ、グローバルな意味で、「ハード・バランスング」形成に向かう可能性を秘めている。

もちろん、「ソフト・バランスング」は一時的で特定の事象にしか適用できそうにない。だが、古典的な勢力均衡論である「ハード・バランスング」は二一世紀の国際政治における国家の行動や「非対称性の戦争」を考える場合に、有効な指針となりうるであろうか。そのことを考えれば、「ソフト・バランスング」は「ハード・バランシ

ング」と異なり、軍事要素のみを重点としない。例えば、国際法、調停、仲裁、外交などの国際システムの社会的側面を使って、地球規模と地域単位の制度的、非軍事的な手段を含めた勢力均衡を考えることができる。日本は今後も覇権国（例：米国、中国、ロシア）との関係改善を図りながらも、多様な方策を用いながら「ソフト・バランシング」政策をもっと具体化して活用すべきかもしれない。

## むすび

冷戦終結後、国際政治を揺るがす不安要素が散見できる。それらの不安要素にさらに不安定を助長する三つの要因が存在する。

第一は旧ソ連に属した国内外に関わる地域紛争である。ロシア指導者は自国の経済発展と安全保障を中心に外交政策を展開する。例えば、ロシア国内では、国民の「共通の敵」（例：チェチエンのテロリスト）への弾圧を通じて国民を統合する。国外に関しては、ウクライナをめぐって、ロシア指導者は西側諸国と自国の安全保障問題で綱引きを続ける。旧ソ連構成国への影響力を及ぼし、とりわけ、「破綻国家」<sup>9)</sup>「未承認国家」<sup>10)</sup>をめぐって欧米諸国と軋轢を繰り返している。

第二はイスラム武装勢力が活躍する中央・南アジア地域である。その地域の国々や国際テロ組織はテロを実行する拠点になりうる。その勢力は現世界秩序に不満を表明するだけでなく、積極的に暴力手段を使って破壊しようとする。

第三は最近の中国の動向である。国内では人権問題、民族問題、経済格差解消、対外的には台湾問題、膨張主義的、大国主義的な外交方針、それにエネルギー確保などをめぐって、これまでの秩序の変更を求めることで新たな

紛争原因となる。

二一世紀は多権力・多強国の時代である。今後当分の間、世界は「動揺の時代」を経験する。ひとつの外交・軍事問題に数カ国以上が関わる複雑な関係が生じる。その度に紛争、対立、軋轢が生じる。そのことは事情に応じた「有志連合」を組まざるをえない。米国、欧州、ロシア、中国、日本、イスラム諸国はそれぞれ異質な文明圏であり、それはS・ハンチントンの描く「文明圏の衝突 (clash of civilization)」をもたらす可能性がある。

各国は国防費を削減できないばかりか、そのうえに自国軍隊を各地に派遣し、紛争を処理しなければならない。西側先進諸国は二〇世紀後半に達成した既得権益を維持したければ、今後の地域紛争に関与しなければならない。新世界秩序の様々な課題にどう対処できるかが、今後の世界秩序が安定できるか否かを決定する。

同時多発テロ事件以降、国際社会の枠組みが再度、変更をきたし、新たな国際協力体制を創造しなければならない契機となった。ポスト冷戦後においても、パワー・ゲームは冷戦終結とともに終了したとはいえず、より複雑化する様相を呈する。その中で安定した国際協力体制はそう簡単に形成されそうにない。しかし、各国がそれぞれの国益を追求するパワー・ゲームがなくならないなら、ルールが必要となる。例えば、国連のような国際機関を活用しながら、また「ソフト・バランシング」政策を立案しながら、それぞれの国内事情にそくした国際協力のあり方を探ることもひとつの方策である。

国際政治におけるパワー・ゲームは冷戦終結とともに終わったとはいえず、より複雑化する様相を呈している。その中で安定した国際協力体制は形成されそうにない。しかし、各国がそれぞれの国益を追求するパワー・ゲームが生まれるなら、例えば国際機関 (例・国連) を活用しながら、日本の置かれた国内外の安全保障事情にそくした国際協力・貢献を模索すべきである。

国際社会は、国際テロに対して、その防止や抑制に努力している。それは、各種の条約の作成・締結、各国の首脳会議での対応策の検討、国際世論への働きかけなどによる国際協力の推進である。しかし、米国は独自のテロ対策を展開してきた。テロ支援国家への経済制裁、あるいはテロ組織への軍事攻撃である。いずれにしてもテロを完全に予防、根絶することは不可能である。テロ対策は国際的に取り組まなければならないことは理解できるが、それへの対処は一樣ではない。そこに日本が、ポスト冷戦の秩序構築と国際的役割の拡大の時代にあつて、どう取り組むかを考えなければならない点がある。

一九八九年冷戦が終結したが、国際政治では、地域紛争が多発している。一九九一年湾岸戦争が勃発する。これを契機に、冷戦後初めて国際社会への国際貢献が模索された。日本も国連PKOに参加することになる。一九九二年国連PKO協力が成立し、カンボジアへのPKO参加が可能となった。しかし、自衛隊の海外派遣は可能になるが、軍事行動に巻き込まれるおそれのある「停戦監視」や「武装解除」などPKF本体業務への参加は凍結された。憲法解釈や国内政治から参加を制約する「PKO五原則」が課せられた。日本は、冷戦時代からの日米安全保障条約を基盤にし、冷戦後も日米協力を基調に日本の安全保障や国際貢献を優先してきた。とりわけ、冷戦後、従来の方針に加えて、一九九〇年代に日本の防衛から海外での平和維持活動までいっそうの日米協力のレベルアップが図られ、その具体化は、例えば日米同盟の強化を図る意味から、テロ特措法などを見ることができるよう発展してきた。

一九九四年日米安保共同宣言は、日本の安全と平和だけではなく、アジア太平洋地域のそれらの内容を含み、同時に日米間の防衛協力を再検討する目的と関連する。冷戦後の日米軍事協力強化をめぐる議論では、アジア太平洋地域の安全と平和の論点が明確ではない。むしろ、防衛協力の性格や範囲についての議論に終始する。この点、国

益にもとづく「安全・繁栄・平和」をめぐる方針についての議論不足から、日米間の認識の差が現実の場面に遭遇した場合に日米間の対応にちがいが生じる。米国側は集団的自衛権の「真の姿」を求め、その議論が放置された結果、既成事実だけが先行し、二一世紀の国際政治がどうあるべきかの議論は取り残されたままになっている。

注

(1) これをどのような形で補填するかについては、まず一九九〇年度補正予算で経費削減を計り二〇〇〇億円を捻出した。残り九七〇〇億円については臨時に赤字国債を発行することになった。九七〇〇億円の赤字国債の償還は六七〇〇億円の増税と防衛費等三〇〇〇億円の削減により実施された。

危機管理のために財政上の制度はないので予備費で充当するしかない。予備費は通常は自然災害に使用される。予算は単年度で成立するために緊急用の九〇億ドルをどのように捻出するのか。またどういう形で戦争が展開するかわからず、主管官庁の外務省は予算請求に苦心した。結果的には、その財源は法人税や石油税など国民一人当たり一千万円の増税で賄うことになった。

九〇億ドルの根拠の説明は以下のとおりであった。湾岸戦争直前、米国政府は会議を開き「湾岸方程式」を取り決めた。その基準は、①国民総生産、②多国籍軍への人的貢献、③湾岸地域からの石油輸入依存度である。米国政府は三カ月で戦費を四五〇億ドルと試算し、うち二〇％を日本に負担させることを決定していた。二〇％自体の根拠は存在しない。大まかな指標だけであった。

日米双方が事前に内容を吟味、確認しなかったため、その後具体的な実施点で問題が表面化した。①どういう形で支払われるのか。円建てかドル建てかは文書で残されなかった。また、②どの国に支払われるのか。米国か多国籍軍参加国かいずれに配分されるのか。財務上の最初の取り決めを行った橋本・ブレンデー会谈時ドル＝一三三円であった。三月初旬多国籍軍が勝利した時点では、一ドル＝一四〇円台を突破していた。③円建て拠出金で支払うと五億ドルが目減りが生じる。目減り分の補填は日本が支払うべきかでも、日米両政府の見解は対立した。

三月二五日中山外相は目減り分を支払うつもりはないと明言した。しかし翌日、フッツウオーター報道官は目減り分を

含む「九〇億ドル」の金額を日本に要求した。それまで日本が支払った拠出金は四〇億ドルで、内訳は中東諸国に二〇億ドル、残り二〇億ドルについては湾岸平和基金を通じて米国、英国などに配分された。九〇億ドル支出決定後の七月九日日本政府は目減り分資金拠出額の約五億ドル分に相当する七〇〇億円を予備費から支払うことを決定した。この五億ドルは、湾岸戦争後、米国の中東地域への果たす役割が大きいことを理由に支払うことで合意された（最終的には別名目で支払われた）。大蔵省は後始末をめぐって国務省と直接交渉して決着をつけた。

(2) 紛争前から国連が「予防外交」を行う。「予防外交」は当事者間の紛争発生を防止するだけでなく、その規模を限定する外交である。当事者間の信頼醸成措置、紛争原因の調査、早期警戒、国連職員配置、非武装地帯の設置を実施する。「予防外交」が失敗すれば、紛争を平和的に解決する国連を介した交渉や国際司法裁判所への付託、紛争原因の援助を行う。「平和創造」も失敗すれば、強制力を伴った平和へと移行する。「平和強制」は国連憲章に定められた侵略行為停止させる武力行使であり、国連加盟の有志国から兵力の提供を受けて「平和強制部隊」が担当する。しかし、当時からガリ構想には議論上も実際上も課題があつた。例えば、ソマリア内戦、ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争では国連の平和活動は有効に機能しなかつた。

(3) ①紛争当事者間の停戦合意の存在、②紛争当事者のP.K.Oおよび日本の参加への同意、③中立性の厳守、④上記の原則が満たされない場合の日本部隊の撤収、⑤要員の生命等の防護のための最小限の武器携行。

(4) ①武力紛争の停止の厳守状況、②軍隊の再配置、撤収、武装解除の監視、③緩衝地帯などにおける駐留、巡回、④武器の購入・搬出の検査、確認、④放棄された武器の収集、保管、処分、⑤紛争当事者が行う停戦線などの境界線などの設定の援助、⑥紛争当事者間の捕虜交換作業の援助。

(5) 外務省は「ある程度のリスクは避けられない。当時、国内では停戦違反があれば、停戦合意は崩れたという意見が多かつた。停戦違反は一部であつて全体が崩れたわけではない。少しの停戦違反で撤退するとP.K.O自体が成立しない」と説明する。

(6) 当時の与党三党中、社会民主党は、海外での武力行使に歯止めがなくなると国連P.K.O協力法に反対した。改正は組織的な武器使用に該当しかねない。その中で、上官の臨機応変な対応でよいのか、様々な検討を必要とする。武器使用については有事を想定した問題でも重要な論点である。



(7) 「真珠の首飾り」戦略は中国がインド洋で進める戦略である。インド大陸を「顔」に見立てインドを取り囲む周辺地に中国の拠点を設け、それをつなぐと真珠の首飾りのように見えるためにそう呼ばれる。中国政府はこのような拠点を自国のシーレーンの防衛のために設営したと説明する。しかし、中国はインド洋における地政学的な影響力や軍事的な存在感を強める。

(8) 日米豪の関係強化の動きは中国から強い反発が予想される。中国と日米豪とは経済的なつながりが強く完全な「封じ込め」政策は現実的ではない。日米豪の関係強化は中国に現在の米国を中心とする国際秩序内での行動、「アジアの責任ある大国」としての役割を果たすように促すことを求める意味で抑制効果を企図するであろうが、これまで戦後の秩序を容認しないであろう中国をはじめとする勢力にその企図に反発するにちがいない。日米豪の論理を主張する側は正当と考へがちだが、これまで従属させられた国家・勢力はこのような論理を容認するかどうかの認識が日米豪外交政策者にあるのだろうか。反対に対立構図が鮮明になるのでないだろうか。

(9) 「破綻国家」は政治的権威や秩序を維持できない国であり、国内の治安や法体系が崩壊している(例…アフガニスタン、ソマリア、コンゴ、ジンバブエ、リベリア、コートジボアール、コロンビア)。この国々は国内状態が不安定にあるだけでなく、難民、病気、飢餓などで世界の安全保障に悪影響を及ぼす。また、テロ集団はこれらの国々を拠点として国際社会への脅威を作り出す。

(10) 近年注目されるのは「未承認国家」である。自ら「国家」としての体裁を整え「国家」を自称するが、国際的に承認を受けない地域である。冷戦末期に分離・独立の志向が顕在化し、武力紛争にまで発展する場合が多い。「未承認国家」はその属する地域内の権力争いだけでなく、大国の思惑に左右される存在である。例えば、グルジアの南オセチアやアブハジア、アゼルバイジャンのナゴルノ・カラバフ、モルドバの沿ドニエストルなどがその例である。コソボも独立承認前はこれに該当する。

#### 参考文献

#### 欧語文献

M. Fimmnore, *National Interests in International Society*, Cornell U. P., 1996.



- G. D. Hook, J. Gilson, Ch. W. Hughes, H. Dobson, *Japan's International Relations. Politics, economics and security*. Routledge, 2005.
- F. Zakaria, *The Post-American World*. W. W. Norton & Company 2008.
- T. V. Paul and J. A. Hall (eds), *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge U. P., 1999.
- T. V. Paul, J. J. Wirtz, and M. Fortmann (eds), *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford Press, 2004.
- R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction to International Relations. Theories and approaches*, 2nd, Oxford U. P., 2002.
- T. T. B. Koh, *The United States and East Asia Conflict and Co-operation*. Time Academic Press, 1995.
- E. S. Krauss and T. J. Pempel (eds), *Beyond Bilateralism. U. S. Japan Relations in the New Asia-Pacific*. Stanford U. P., 2004.
- E. P. Sempa, *Geopolitics. From the Cold War to the 21st Century*. Transaction Pub., 2002.
- M. Sheehan, *International Security. An Analytical Survey*. Viva Books, 2005.
- 邦語文献
- 赤根谷達雄・落合浩太郎編『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』亜紀書房、二〇〇七年
- 天児 慧『中国問題』の内幕』ちくま新書、二〇〇八年
- 五百頭旗真『日米関係史』有斐閣、二〇〇八年
- 五十嵐武士『戦後日米関係の形成』講談社現代新書、二〇〇二年
- 五十嵐武士編『アメリカ外交と21世紀の世界』昭和堂、二〇〇六年
- 池内 恵『中東 危機の震源を読む』新潮新書、二〇〇九年
- 板垣雄三編『対テロ戦争』とイスラム世界』岩波新書、二〇〇二年
- 伊藤憲一編著『現代予防外交論 冷戦後世界のキーワード』日本国際フォーラム、二〇〇〇年
- 稲田義久『湾岸戦争の経済的帰結』『日米経済の相互依存とリンク・モデル』日本評論社、一九九一年
- 上杉勇司『紛争解決の踏み台―国連カンボジア前提統治機構(UNTAAC)―』『変わりゆく国連PKOと紛争解決―平和創造と平和構築をつなぐ』明石書店、二〇〇四年
- 梅本哲也『アメリカの世界戦略と国際秩序』ミネルヴァ書房、二〇一〇年

- 浦野起央『地政学と国際戦略―新しい安全保障の枠組みに向けて―』三和書籍、二〇〇六年
- 浦野起央『安全保障の新秩序』南窓社、二〇〇三年
- NHKイسلامプロジェクト『徹底討論 アメリカはなぜ狙われたのか』岩波ブックレット、二〇〇二年
- 江畑謙介『安全保障とは何か』平凡社新書、一九九九年
- 遠藤義雄『アフガニスタン二五年戦争』平凡社新書、二〇〇二年
- 大蔵省印刷局『カンボディアPKO争奪記』大蔵省印刷局、一九九四年
- 小此木政夫・文正仁編『東アジア地域秩序の共同体構想』慶應義塾大学出版会、二〇〇九年
- 小原雅博『東アジア共同体』日本経済新聞社出版社、二〇〇五年
- 加藤秀治郎／渡邊啓貴編著『国際政治の基礎知識』芦書房、二〇〇二年
- 加藤 朗『テロ―現代の暴力論』中公新書、二〇〇二年
- P・カンナ、玉置悟訳『三つの帝国』の時代』講談社、二〇〇九年
- 川端清隆『PKO新時代』岩波書店、二〇〇三年
- 北澤義之『湾岸戦争』加藤／渡邊編著、二〇〇二年
- 北朝鮮研究会編『北朝鮮は、いま』岩波新書、二〇〇八年
- 久保文明『オバマ政権のアジア戦略』ウエッジ、二〇〇九年
- 菊井禮次『現代国際社会と日本の役割』ミネルヴァ書房、一九九七年
- P・ケネディ『二一世紀の難問に備えて 上下』草思社、一九九三年
- 国正武重『湾岸戦争という転回点』岩波書店、一九九九年
- 佐々木芳隆『海を渡る自衛隊―PKO立法と政治権力』岩波新書、二〇〇三年
- 酒井啓子『イラクとアメリカ』岩波新書、二〇〇二年
- 酒井啓子『イラク戦争と占領』岩波新書、二〇〇四年
- 佐島直子編『現代安全保障用語事典』信山社、二〇〇四年
- 桜井啓子『シリア派 台頭するイスラーム少数派』中公新書、二〇〇六年

- 佐藤龍巳『テロリズムとは何か』文春新書、二〇〇一年
- 篠田英朗・上杉勇司編『紛争と人間の安全保障』国際書院、二〇〇五年
- 下斗米伸夫『アジア冷戦史』中公新書、二〇〇四年
- 柴野だいぞう『カンボジアの真実』亜紀書房、一九九三年
- 下村恭民ほか『国際協力』有斐閣選書、二〇〇一年
- 首藤信彦『現代のテロリズム』岩波ブックレット、二〇〇一年
- 鈴木基史『平和と安全保障』東京大学出版会、二〇〇七年
- 須藤眞二編『20世紀現代史』一藝社、二〇〇三年
- 須藤季夫『国家の対外行動』東京大学出版会、二〇〇七年
- 田久保忠衛『新しい日米同盟』PHP新書、二〇〇一年
- 竹田いさみ『国際テロネットワーク』講談社現代新書、二〇〇六年
- 田中明彦『安全保障 戦後五〇年の模索』読売新聞社、一九九七年
- 田中 宇『タリバン』光文社新書、二〇〇一年
- 田中義昭『援助という外交戦略』朝日選書、一九九五年
- 塚勝美『国連PKOと平和構築』創成社、二〇〇八年
- 多谷千香子『「民族浄化」を裁く』岩波新書、二〇〇五年
- 手嶋龍一『1991年 日本の敗北』新潮文庫、一九九三年
- 西川 恵『国政政治のキーワード』講談社現代新書、二〇〇二年
- 西川吉光『激動するアジア国際政治』見洋書房、二〇〇四年
- 日本国際政治学会編『日本の国際政治』有斐閣、二〇〇九年
- S・ハンチントン、鈴木主税訳『文明の衝突』集英社、一九九八年
- S・ハンチントン、鈴木主税訳『文明の衝突と二一世紀の日本』集英社新書、二〇〇〇年
- S・ハンチントン、山本瑛子訳『引き裂かれる世界』ダイヤモンド社、二〇〇二年

- A・バスブース、山本知子訳『サウジアラビア 中東のカギを握る王国』集英社新書、二〇〇〇年
- 久江雅彦『九・一一と日本外交』講談社現代新書、二〇〇二年
- 「PKO法」違憲訴訟の会『カンボジアPKO違憲訴訟』緑風出版、一九九八年
- 広河隆一『パレスチナ』岩波新書、二〇〇二年
- 廣瀬陽子『強権と不安の超大国・ロシア』光文社新書、二〇〇八年
- 廣瀬陽子『コーカサス 国際関係の十字路』集英社新書、二〇〇八年
- 藤原帰一『テロ後』岩波新書、二〇〇二年
- 藤原帰一『デモクラシーの帝国』岩波新書、二〇〇二年
- Z・ブレジンスキー、鈴木主税訳『アウト・オブ・コントロール』草思社、一九九四年
- Z・ブレジンスキー、山岡洋一訳『ブレジンスキーの世界はこう動く—二二世紀の地政戦略ゲーム』日経新聞社、一九九七年
- H・ブル、臼井英一訳『国際社会論 アナーキカル・ソサエティ』岩波書店、二〇〇〇年
- 古田雅雄『ポスト冷戦時代の新世界秩序の行方—安全保障政策から見た国際政治の現況の理解にむけて—』『奈良法学会雑誌』第一九卷第一・二号、二〇〇六年九月
- 古田雅雄『ポスト冷戦時代の新勢力均衡論—ソフト・balancing概念を中心に—』『奈良法学会雑誌』第二〇卷第三・四号、二〇〇八年三月
- 古田雅雄『ポスト冷戦時代の国際関係（第8版）』二〇一〇年五月
- 古田雅雄『グローバル化論—グローバル化する世界をどのように理解すべきか—』『奈良法学会雑誌』第二二卷第一・二号、二〇〇九年九月
- 古田雅雄『戦後史における日本の安全保障の変遷をめぐる議論の整理—日米安保体制の定着、変容、拡大について—』『奈良産業大学紀要』第二九集、二〇一三年三月
- 平松茂雄『中国の戦略的海洋進出』勁草書房、二〇〇二年
- 平松茂雄『中国の安全保障戦略』勁草書房、二〇〇五年
- 平松茂雄『中国は日本を併合する』講談社インターナショナル、二〇〇六年

- 防衛大学校安全保障学研究会『安全保障のポイントがよくわかる本』亜紀書房、二〇〇七年
- 細谷千博・丸山直起編『ポスト冷戦期の国際政治』有信堂、一九九三年
- 堀江則雅『ユーラシア始動』岩波新書、二〇〇二年
- 前田哲男『PKO—その創造的可能性』岩波ブックレット、一九九一年
- 前田哲男『カンボジアPKO従軍記』毎日新聞、一九九三年
- 松村 劭『国際平和維持活動PKOのためのマニュアル』ダイヤモンド社、一九九二年
- 三浦元博・山崎博康『東欧革命』岩波新書、一九九二年
- 三好範英『カンボジアPKO地域紛争解決と国連』亜紀書房、一九九四年
- 南塚信悟・宮島直機編『89—東欧革命』講談社現代新書、一九九〇年
- 宮田 律『イスラム世界と欧米の衝突』日本放送協会、二〇〇一年
- 宮田 律『イラン 世界の火薬庫』光文社新書、二〇〇七年
- 宮田 律『イスラムに負けた米国』朝日新書、二〇〇七年
- 宮田 律『南アジア 世界暴力の発信源』集英社新書、二〇〇九年
- 村井友秀・阿倍純一・浅野亮・安田淳編著『中国をめぐる安全保障』ミネルヴァ書房、二〇〇七年
- 村田晃嗣『現代アメリカ外交の変容』有斐閣、二〇〇九年
- 森英樹『これがPKOだ』岩波ジュニア新書、一九九三年
- 森本 敏ほか『オバマで変わるアメリカ 日本はどこへ行くのか』アスペクト、二〇〇九年
- I・ラコスト、猪口孝監訳『ルース地図で見る国際関係』原書房、二〇〇一年
- J・G・ラギー、小野塚佳光・前田幸男訳『平和を勝ち取る』岩波書店、二〇〇九年
- 山影進編『東アジア地域主義と日本外交』日本国際問題研究所、二〇〇三年
- 横田勇人『パレスチナ紛争史』集英社新書、二〇〇四年
- 読売新聞調査会研究本部編『対テロリズム戦争』中公新書ラクレ、二〇〇一年
- 読売新聞20世紀取材班『20世紀冷戦』中公文庫、二〇〇一年

- 読売新聞中国取材団編『膨張中国』中公新書、二〇〇六年
- 渡辺光一『アフガニスタン戦乱の現代史』岩波新書、二〇〇三年
- 渡辺利夫・三浦有史『ODA（政府開発援助）日本に何ができるか』中公新書、二〇〇三年
- 渡邊啓貴『ヨーロッパ国際政治史』有斐閣、二〇〇二年
- 和田修一『国際テロ』加藤／渡邊編著、二〇〇二年
- 我部政明『日米安保を考えなおす』講談社現代新書、二〇〇五年