

南山大学社会倫理研究所

2004年度第2回懇話会 ■講師 山田 哲也先生■

講演の概要

2004年7月2日(金)、南山大学J棟1階特別合同研究室にて開催された社会倫理研究所2004年度第2回懇話会において、椛山女学園大学助教授・山田哲也先生による「21世紀の国際社会と国連：武力行使を巡る問題を中心として」と題する講演が行われた。まず、冷戦期をはさんで、国連の集団的安全保障なるものがどのように変遷してきたのか、という事実の確認が行われる。冷戦の終焉、湾岸危機、世界各地での内戦、民族紛争をへて、「安全保障理事会の決議が採択されなかったからといって人権侵害や人道上の惨劇を放置しておいていいのか」という「人道的介入」の問題が深刻化してゆき、9.11後、安保理の決定によって国際社会が行動するという構造が崩れてきた。こうした現状認識に基づき、近未来的な国連の集団安全保障像について、(1)国連憲章の起草者たちが期待したような集団的安全保障システムは今後も実現しない、(2)PKOを通じた武力行使やPKOの形を使ったアドホックな集団的安全保障体制の復活はありえない、(3)多国籍軍や有志連合とPKOとの役割分担という現行の構造がしばらくは継続する、という見通しが立つ。続く論点は、こうした状況の中で日本はどうするべきか、ということである。日本として国連をどのように生かすのかを考える上で、まずもって「現実主義的」な国連観が必要であり(国連にご託宣を期待してはいけない)、そうした国連観を支える「現実主義的安全保障観」が必要である(日米安保か国連かではなく、日米安保も国連も6カ国協議も...とカードを増やすべきである)。また、法制面についても、PKO法の徹底した要請主義と異なり、テロ特措法とイラク特措法には「国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与する」という文言があり、この「主体的」の中身について議論が必要である。さらに、「人間の安全保障」というキーワードを中心に自衛隊の海外での活動について再検討しなければならない。そして、21世紀の国際社会における日本の役割、国際社会における国連の役割を評価する上で日本にできること、について議論する上では、既存の日本のシステムを見直さなければ始まらない。(文責 | 奥田)

*以下のコンテンツは、懇話会で録音したものを活字化し、講演者本人の校正をへて作成されたものです。無断の転用・転載はお断りいたします。引用、言及等の際には当サイトを典拠として明示下さるようお願いいたします。

もくじ

本報告の視座 | 「集団的安全保障」を巡って | 冷戦期: 「恐怖の均衡」による安定 | 冷戦後(ポスト冷戦期): 「不正義な秩序」から「無秩序の正義」へ | 「9.11後」の国際社会(ポスト・ポスト冷戦期?): 新たな「秩序」と「無秩序」 | 「集団的安全保障」の近未来像 | 日本の役割を考える上で | 「現実主義的(realistic)」な国連観の必要性 | 「現実主義的国連観」を支える「現実主義的安全保障観」の必要性 | 日本にとって「使いやすい国連」を | 法制面での変化: 「PKO法」にはなく、「テロ特措法」「イラク特措法」にある「ひと言」 | 「人間の安全保障(human security)」という視点の有用性 | 結びにかえて |

ご紹介いただきました山田です。今日はこのような機会を与えていただきありがとうございます。既に御案内を差し上げ、皆様のお手元にお配りしたレジュメにもあります通り、今日は「21世紀の国際社会と国連: 武力行使を巡る問題を中心として」というタイトルでお話し致します。

国連が設立されたのは1945年ですから、まもなく設立60周年を迎えます。その60年間、国連を巡っては、「国連をどう改革するか」ということが繰り返し議論されてきました。今もさまざまな形で国連の役割をどう考えるか、国連をどのように改革すればいいのかということが、国連の内外で議論されています。日本でも、つい最近外務大臣の私的な諮問機関である「国連改革に関する有識者懇談会」の最終報告が発表されましたので、参考資料としてあわせて配布させていただきました。

国連の役割はさまざまですが、今日は、現在の国際社会の現状を踏まえた上で、武力行使を巡る問題というか、国連の集団的安全保障を巡る問題と日本のかかわり、あるいは日本の役割をどのように考えればいいのかということの問題提起的にお話しさせていただきます。

1.本報告の視座

さきほどシーゲル先生からもお話がありましたが、一連の懇話会、あるいは来年度のプロジェクトとして、「国際社会の現状に対して日本とオーストラリアがどのようなオルタナティブを提示できるか」というテーマが掲げられています。その際のオルタナティブをある種の革命のような現状否定と捉えるのか、それとも現在足りないものを補ったり、役に立っているものをより強化したりすることと捉えるのか。この点について私は、恐らく「補完」という意味でオルタナティブという言葉を理解したほうがいいよう

に思っています。

そこで、今日のはさきほどお話をしたようなタイトルの話を、現状の問題点はなにか、それを改善するにはどのようなことが考えられるのか、といった観点からお話しさせていただきたいと思います。

2. 「集団的安全保障」を巡って

(1) 冷戦期：「恐怖の均衡」による安定

そこでまず、これまでの約60年間の国連の歩みの中で、「国連の集団的安全保障」と呼ばれるものの変遷と現状について、時代を追って簡単に振り返るところから始めてみたいと思います。

既にご存じだと思いますが、そもそも国連がつくられた際には、国連の加盟国内部、あるいは第2次世界大戦の敵国であった日本、ドイツが国連加盟国に対して再侵略を行ってきた場合には、安全保障理事会の決定に基づいて、安全保障理事会と特別協定を結んだ加盟国の軍隊が、侵略国に対して共同して立ち向かうことになっていました。これが国連の集団的安全保障体制の根幹として構築されたわけです。

しかし、まさに国連憲章が起草された頃から、その後「冷戦」と呼ばれることになるアメリカとソビエト連邦(ソ連)の間の対立が始まりました。この構造が設立当初の国連の中にも深く根を下ろしてしまうこととなります。以後約半世紀の冷戦期間中は、アメリカとソ連の間の核に基づく対立、いわゆる「恐怖の均衡」が存在したがゆえに、国連はあってもなくても、少なくとも戦争は起きませんでした。したがって、国連の安全保障理事会が憲章第7章に基づいて意思決定をするという意味での集団的安全保障システムは、冷戦状態が継続する以上、機能しないというのが共通の理解でした。ちょうど私が初めて学生として国際機構論を学んだ頃、この「国連憲章第7章に基づく集団的安全保障」のことは説明されるわけですが、この仕組みが実際に機能することはないと必ずつけ加えられていました。

その冷戦構造の下で国連の集団的安全保障に対する見方は、大きく分けて2つあったといわれます。ひとつは、極めて現実主義的な発想・立場に基づいて、米ソ冷戦がある以上国連は、少なくとも安全保障の面については役に立たないという、いわば「諦念的達観」の立場があります。もう一つは、冷戦さえ終われば1945年当時に人々が期待したような集団的安全保障システムの下で国際社会の平和と安定がはかれるのであって、米ソ冷戦こそ諸悪の根元であるといういわば「幻想的期待」もありました。

国連憲章第7章に基づく集団的安全保障システムが機能しなかった一方で、国連第2代事務総長ハマーショルドの時代に「発明」された、国連憲章にはない国連による安全保障のための活動として平和維持活動(PKO)というものが1950年代に出現します。これもよく考えてみると、紛争当事国の同意に基づき、そして国連の部隊として入った軍隊

は、自衛の場合を除いては自分からは武力を行使しない、さらに紛争当事者のどちらにも与しない中立、この3つを基本原則としていました。その基本原則の中で、なおかつ与えられた任務は停戦の監視、兵力引き離し、非武装地帯の監視といったような、「緩衝材(バッファー)」のような役割がP K Oだと考えられていました。

このように考えると、いわゆる今日において「伝統的な」と呼ばれるP K Oは、紛争当事国、あるいは紛争に関係する国の国家主権を脅かさない、「細心の注意」を払うことを通じて国連としての役割を確保していたのであり、それが冷戦期の国連であったということになります。

(2)冷戦後(ポスト冷戦期)：「不正義な秩序」から「無秩序の正義」へ

ところが、冷戦が終わってこれからの国際秩序がどうなるのだろうかというときに発生したのが、1990年8月1日のイラクによるクエート侵攻、いわゆる湾岸危機と呼ばれるものでした。1990年8月から翌年3月にかけて、まさに教科書に書いてあるような手順で安全保障理事会が国連憲章を解釈し、適用して、イラクをクエートから追い出すための武力行使を多国籍軍に認めるという安保理決議678へつながっていったわけです。

もちろん、1945年当時に予定していたような、特別協定に基づく武力行使ではありませんでしたが、冷戦中は機能していなかった安全保障理事会が国連憲章第7章に基づいて決定を下したことは、さまざまな意味で画期的なことであり、なおかつ多国籍軍が実際にイラクをクエートから追い出したという意味で軍事作戦としても成功したという、少なくともその当時その状況を眺めていたわれわれにとっては非常に喜ばしい結果が生じたわけです。

しかし、この「成功」が国連に対する「多幸症」的な期待を生み出すことになりました。つまり、安全保障理事会でものごとを決めて、国連を通じた安全保障が達成されるという期待です。それは、戦争が起きないという意味での平和ではなく、安保理を通じた「正統性のある武力行使によって安全が保障される国際社会」へ、すなわち1945年当時国連がつけられたときに理念として持っていた集団的安全保障システムが機能する国際社会が到来をしたのだという見解が、1991～92年にかけて国連や国連加盟国の中にも見られましたし、多くの研究者もそのような見解を示していました。

ところが、その後何が起きたかということ、旧ユーゴスラビアやアフリカの諸国においてさまざまな原因に基づく内戦、民族紛争の発生でした。それらの紛争に国連とその加盟国は、湾岸危機での成功体験に基づいて極めて積極的な対応をとろうとします。

まず、ソマリアでも旧ユーゴスラビアでも、国連がP K Oを通じて武力行使をしたり、あるいは伝統的な自衛以外での武力行使も認められたようなP K Oが各地に派遣されるようになるという事態がひとつ出てきます。国連は、「強制行動」に接近したP K O(これはときどき平和強制活動(peace enforcement)と言われます)をやり始めます。安保理の決議を通じて強いP K Oを送って、力で民族紛争、国内紛争を押しえ込もうという

政策です。しかし、これはボスニア・ヘルツェゴビナでもうまくいきませんでしたし、ソマリアではより悲惨な結末を迎えます。

もう一方で、従来の停戦監視、兵力引き離しといったような任務以外の任務を持つP K Oも出てきます。それが任務の「多様化」ということで、multi-faceなP K Oとか、complex operationという言い方をします。代表例としては、国内紛争を終結した後のカンボジアに入って治安維持だけではなく選挙を実施して国家の再建の道筋をつけるといったようなP K Oも登場します。カンボジア型のP K Oについては、その後もコソヴォ、東チモール、クロアチアの東スラボニアに送り込まれたものの原型とすることができのわけですが、ひとつの国家の中に入り込んでその国の内政に深くかかわる、あるいは国家制度の(再)構築に深くかかわるという意味では、伝統的なP K Oとは大きく性質を異にするものでした。

このようなP K Oの変質が冷戦後に起きた中で、非常にやっかいな理論的・実際的問題として出てきたのが、いわゆる「人道的介入(humanitarian intervention)」と呼ばれる問題です。ソマリアやボスニアのときもそうでしたが、内戦が起きることで住民が難民あるいは国内避難民になる。終わった後も、地雷を踏んでけがをする、命を落とす。これがマスコミを通じて広く国際社会へ配信される。そうすると、国連は何もしないのか、また自国の政府に対しても、他国で起きている人道上の惨劇に対してただ手をこまねいているだけなのかという突き上げが国内世論として起こってきます。

もちろん、そういう人道上の惨劇が起きている、あるいは人権の重大な侵害が継続的に行われているところに、安全保障理事会の決定に基づいた、手続き的な正統性を持ったP K Oや多国籍軍が派遣されるのであれば、それは法的にも道義的にも問題なかったわけです。しかし、最大の問題は1998～99年にかけての新ユーゴスラビアのコソヴォで起きた事件でした。コソヴォに対してセルビア系の住民・治安部隊が重大な人権侵害をしているのをやめさせなければいけないという声が上がります。ところが、歴史的に見てセルビアはロシアと非常に関係が深いので、ロシアが安全保障理事会での武力行使容認決議の採択を阻止してしまいました。また、中国がそもそも国内問題に深くかかわるような国連の活動に対して非常に警戒的だったので、結局安全保障理事会の決議がないままに、結局、北大西洋機構(N A T O)軍がコソヴォに対して空爆を行ってセルビア系を追い払うという作戦を採るに至ったわけです。

N A T Oがコソヴォで行ったことが本当にコソヴォのアルバニア系住民を助けたのか、それとも単にN A T Oが横暴な武力行使をしたのだと評価するかは別として、コソヴォにおける継続的な人権侵害、あるいは人道上の惨劇はとりあえず止まったわけです。

一步引いて分析的に眺める場合に問題になるのは、単に戦争がないという意味での「消極的」平和ではなく、人権が尊重され、人々の福祉水準を向上させ、誰もが充足して暮らせる状態ある「積極的」平和こそが重要だということは、冷戦期から平和研究の分野で主張されてきました。では、そのような積極的平和を達成する手段として、果た

して武力行使は正しい手段なのかどうか、仮に正しいとして、それはどのような手続きで行わなければいけないのか、安全保障理事会の決議があれば国際法上の正当性は最低限確保されますが、安全保障理事会の決議が採択されなかったという手続き上の不備だけをもって人権侵害、人道上の惨劇を放っておいていいのかという、法的かつ倫理的な問題がこのとき突きつけられたと考えることができます。

(3) 「9.11後」の国際社会(ポスト・ポスト冷戦期?): 新たな「秩序」と「無秩序」

人道的介入論に対する明確な答えのないまま、国際社会は2001年9月11日の同時多発テロを迎えてしまうわけです。少なくとも冷戦後のいわゆるポスト冷戦期と呼ばれる時期における紛争は、とりあえず国家対国家、あるいは国家の中における異なった民族集団、宗教集団というある程度対称性が確保された中での事件であり、それに対する国際社会の対応だったわけです。しかし、多くの人によって既に指摘されているとおり、テロリストが国家を相手に、しかもアメリカを相手に大規模な攻撃を仕掛けるという事態、それが9.11の持っている意味でした。

このことによって、国際社会はいわばポスト・ポスト冷戦期とでもいうべき時代に入って、これまでわれわれが考えてもこなかったような秩序、そして無秩序と向き合う必要が出てきたわけです。

これを、秩序を維持する側の問題、あるいは伝統的な国家という側の問題としてとらえると、五大国は少なくともいまの段階では安全保障理事会離れを起こしてしまっている。アフガニスタンに対するアメリカの攻撃に対しては、安保理は責任を放棄した、あるいは回避した状況にありました。また、イラクについても果たして従来の安全保障理事会決議で武力行使を正当化できるのか、あるいは直前の安保理決議1511がアメリカ、イギリスに対して明確な武力行使の助言を行ったのかどうかという議論にもつながるわけです。少なくともポスト冷戦期に見られたような、安保理がものを決めて国際社会が行動するということがやや下火になった、あるいはそういうプロセスがとられにくくなったという問題がひとつあります。

もうひとつは、秩序を攪乱する側がこれまでの国家や民族集団とは違ってテロリストという、言ってみればどこにいるかわからない敵であるということから出てくる問題として、潜在的に襲われる側、五大国でもいいですし、日本を含めてすべての国家にとって、テロリストが自分の国にとってどれぐらい怖いものであるかという共有認識に差が出てきてしまった。アメリカのように警戒心を高めた国もあれば、逆に日本のように少なくとも個人レベルでは安全保障上の脅威をあまり実感しない国の間での差が大きくなってしまったのではないかと思います。

(4) 「集団的安全保障」の近未来像

以上のようなポスト冷戦期とポスト・ポスト冷戦期の状況を考えた上で、とりあえずの近未来的な国連の集団安全保障像とはどういうものだろうか考えると、次の3点ぐ

らいを指摘できるのではないかと思います。

まずひとつは、1945年当時に国連憲章を起草した人たちが期待したような意味での集団的安全保障システム、あるいは軍事的強制措置というのは、やはりこれから先も実現はしないだろう。それは冷戦期もしなかつたし、冷戦後のある一時期においてやや変型的には実現したけれども、これから先も、せいぜいよくて変型的なものは出てくるにせよ、憲章どおりにはならないだろうと思います。

その理由は2つあります。ひとつは、憲章に書いてあることをよく読むと、国連憲章上の軍事的強制措置は、基本的には安全保障理事会と加盟国が事前に特別協定を結び、「国際社会に何かあれば、わが国はこれだけの兵力を国連に提供します」ということを法的に約束するわけです。しかし、現在の状況の中ではどの加盟国も何か起きたときに義務的に自国の軍隊を提供するということに対しては抵抗を示すでしょうし、政策的な選択の余地を確保しておきたいと考えるでしょう。つまり、国連に対する協力を「義務化」することについてはどの加盟国も強い抵抗感を持っているということです。

2番目に、ポスト・ポスト冷戦期において明らかになったし、コソヴォのときもそうでしたが、安全保障理事会の常任理事国5カ国の間での協調が常に確保されるわけではありません。コソヴォのときにはロシアや中国が拒否権を行使しようとしてしました、今回のイラクについていえば、常任理事国であるフランスとたまたま非常任理事国で順番が回ってきていたドイツが最後までアメリカ、イギリスに抵抗しました。国際秩序がある程度固定化されているのであれば、不一致の在処が予め予測できるわけですが、これから先、安全保障上の脅威がどこでどのような形で出てくるかが分からない以上、安保理の中での不一致も流動化してしまいます。

ソマリアやボスニア・ヘルツェゴビナで失敗したような、PKOを通じた武力行使、PKOの形を使ったアドホックな集団的安全保障体制がこれから先また復活するかというと、これも恐らくあり得ないだろう。その理由としては、国連自身が大規模な軍事的オペレーションをやるような作戦能力はないというのがまず第1点です。

第2点として、自国民が自国の存亡をかけた戦争で兵隊が死ぬのであればリスクとしてやむを得ないと思うわけですが、国連のために自国民がリスクを負うことへの抵抗感の存在です。もっとも軍事力のあるアメリカの中には、国連のために自国民がリスクを負うことに対して強い抵抗感があります。最初ソマリアに、国連の安保理決議を通じて兵力を送り、内戦を終結させよと言ったのはアメリカを含む西側諸国の国内世論でした。そこで、アメリカ政府は安保理決議を通し自国の兵隊を大量に投入したのですが、現地でアメリカ兵が現地の武装勢力と戦闘状態に陥り、今回のイラクでも同様の事件がありました。戦死したアメリカ兵の死体が陵虐され、さらにそれがテレビを通じてアメリカ国民の目の前にさらされてしまいました。すると今度は、同じアメリカ国民が、「アメリカの兵士はアメリカを守るためにいるのであって、ソマリアや国連のためにはない。いますぐ撤退させろ」と言った。そういう世論の突き上げがあつてアメリカは撤退したわけです。

ですから、同様の感情はいまでもあるはずで、今後またソマリア型のオペレーションが行われるとしても、自国民の生命のリスクを冒す形で国連に協力するかを考えると、はなはだ先行きは暗いということになります。

そうすると、恐らくPKOと多国籍軍の役割分担という構図が暫く続くことになります。つまり、ソマリア型のPKOはもうやらないにせよ、伝統的なPKOであるとか、カンボジアとか東チモールで行われたような平和構築・国家再建のためのPKOはこれからも必要に応じて派遣する一方で、大規模な軍事作戦を伴うものについては多国籍軍がやる、という図式です。

その場合に問題になる点としては、先ほどコソヴォのところで問題になったように、果たして安全保障理事会が効果的に決議を出すことができるのだろうか。すなわち五大国間の一致がどれだけ確保できるのだろうかという問題が残ります。また、さきほど秩序を攪乱する側の問題ということで申しましたが、見えない敵に対する脅威認識の差が、五大国、あるいは国際社会全体の中での合意を取りつけるのにどのような影響を及ぼすのだろうかという問題が残るのだろうと思っています。

そのように考えると、1990～91年にかけての湾岸戦争のときに特徴的に見られたような、安保理の決定に基づき国際社会が行動し、それによって国際社会の平和と安定が維持されるという図式が、果たして今後望ましいあり方なり秩序と言えるのかどうかという極めてシニカルな問題に直面していると考えています。

集団的安全保障を巡る問題、あるいは国際社会の平和と安定を維持するという国連の第一義的な目的を以上のように総括した上で、さらに日本が果たし得る、あるいは果たすべき役割が問題になってくると思います。

3.日本の役割を考える上で

(1)「現実主義的(realistic)」な国連観の必要性

さきほど60年間国連改革のことが議論されてきたという話をしましたが、「もう国連をつぶしてしまおう」というところまでは、さすがにまだ話はありません。なんとかして国連を使おうではないか、その上で何が必要かを考えましょうということで国連改革が議論されている以上、日本としても国連をどうやって活かすのかということを考えるわけです。その際に、国連とはこういうものであるという現実的な認識、あるいは「現実主義的」な認識を持つ必要があるというのが、私の議論の出発点です。

政治的な主張や立場に関わらず、日本ではさまざまな人が「国連中心主義」ということを言います。ところが、国連中心主義という言葉が使われるときに思い描かれる国連とは、なにか世界政府のようなところのようです。そのような日本人の国連観を「神々が住む神殿」であり、国連決議は神の御託宣であると皮肉をこめて評した人がいます。つまり、神の御託宣がある以上、国連の言ったとおりにすればいいのだ、という意味で

「国連を中心に置く考え方」になっているというのです。それではいけないのであって、現実的に日本の立場や考え方を出発点として国連の役割を考えることが大事だと思うのです。

安保理決議を含めて、国連決議というのは国連の事務局員が中立的な立場からつくっているものではなくて、国連の安全保障理事会なり国連総会でそれぞれ15カ国、191カ国の外交官が議論してだれもが納得できる言葉選びをしながら作っています。その外交官の職務の根本にあるのは自国の国益確保ですから、自国の国益確保を信条としている各国外交官が安保理や国連総会で発言するときに限って、あたかも「国際社会全体の利益の擁護者」として振る舞うはずはなく、自国の政策を国連決議という形でいかに実現するかというように行動しているのです。このことを頭に入れば、国連は「神々の住む神殿」であるはずがないことが容易にお分かり頂けると思います。

(2) 「現実主義的国連観」を支える「現実主義的安全保障観」の必要性

このように国連を現実主義的に考える上では、もうひとつ必要なことがあります。ここでは日本に話を限っていますが、日本がいまどういう安全保障上の状況にあるのかということについても極めて現実主義的な分析をする必要があるだろうと思います。私は安全保障論が専門ではないので決定的なことはいえませんが、少なくとも東アジアにおいてはまだ一定程度冷戦構造的な脅威が残っていると言わざるを得ない、というところから議論を始めるべきだろうと思います。つまり、日本は決して安全な国際環境下にあるのではない、という認識です。

このときに陥りがちな議論が、日米安保か、国連の集団安全保障かという二分論です。自国の安全を確保する上でのカードは多いに越したことはないと考えれば、日米安保か国連かではなく、「日米安保も国連も重要」になりますし、北朝鮮を巡るつい先日行われた6カ国協議も、2、3日前にあったA S E A N + 3のような地域的な枠組みも必要でしょう。また、通常の日米間外交も必要だし、ODAも必要だ、ということになります。このような安全保障観・脅威認識を基礎として、では、「果たして日本にとって必要な国連とは何か」を議論するのが、実践倫理上の問題はあるようですが、少なくとも政策的にはより妥当なのではないか、安全を確保できるのではないかと思います。

(3) 日本にとって「使いやすい国連」を

国連決議1511などがあって、日本は自衛隊をイラクに送りました。小泉総理も「安保理決議に基づいて、国際社会の一員として、日本は協力しなければいけない」とまさに水戸黄門の印籠のようにして安保理決議を引用していたのは、皆さんもご存じでしょう。この「イラクの復興においては多国籍軍と(つい先日任務を終了した)暫定占領当局の役割を中心としつつ、それらに対する全ての国連加盟国の協力を呼びかける」という一文が安保理決議の中に入っていますが、この一文はどうも日本が働きかけて決議に入れた、ということが言われています。この一文が入ることで日本政府は国内を説得でき

ます。また、自衛隊を派遣することで少なくともアメリカやイギリスからの評価も得られます。先ほども触れましたが、自国の国益を追求・確保するために国連を使う、というのはこのようなことなのです。

(4)法制面での変化：「PKO法」ではなく、「テロ特措法」「イラク特措法」にある「ひと言」

日本の場合、安保理決議があるだけではなく、国内法による手当がないと自衛隊を送ることはできません。現在、国連の集団的安全保障との関係で自衛隊を送る際の根拠法としては、10年前の国際平和協力法(PKO法)、アフガニスタンに対する武力行使の際に艦艇をインド洋に派遣したテロ特別措置法、そして今回のイラク特別措置法という3つの法律があります。

なぜテロ特措法、イラク特措法をつくったかという点、PKO法だけでは根拠にならないからです。PKO法がそもそも想定しなかったような事態に直面して、そこでそれぞれの特別措置法をつくったわけです。法律ができてしまった以上それに基づいて自衛隊を送られても法的には何の問題もないわけですが、私自身が考えていることとしては、実はテロ特措法もイラク特措法も法律を通じた一種の憲法解釈の変更で、憲法9条との関係でいうと、かなり危ない内容の法律だと思っています。

別に私は自衛隊を送るなど言っているわけではなくて、自衛隊はもっと国際社会に出ていくというか、少なくともPKOとか人道支援のための自衛隊はもっと積極的に活用されるべきだと考えています。しかし、それを立法技術の問題として考えたときに、テロ特措法、イラク特措法のような特別措置法で広げていくのがいいとは思っていません。むしろ憲法を改正して、どこまでできるのか、あるいはどこまでやるつもりがあるのかということをはっきりさせたほうがいいのではないかと考えています。しかし、ここではその問題には深入りせず、次の点だけを指摘しておきたいと思っています。

PKO法、テロ特措法、イラク特措法という3つの法律を並べてそれぞれの法律の目的のところを読むと、PKO法には「国連を中心とした国際平和のための努力に積極的に寄与すること」という文言が出てきます。このPKO法は徹底した要請主義の形をとっています。国連から要請があった場合、あるいは受け入れ国からの要請や同意がある場合に日本の自衛隊を派遣するという書き方がしてあります。

これに対してテロ特措法とイラク特措法には、細かい文言は違いますが、「我が国が国際的なテロリズムの防止及び根絶のための国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与するため」と、「主体的」という言葉が入っています。「主体的」にどこまでやるのか、やるつもりがあるのかということを見ると、さきほど申しましたように、この「主体的」の中身をもう少し議論してもいいのではないかと考えています。少なくとも自衛隊派遣というコンテキストだけで考えるのであれば、憲法9条との関係でより明確な枠をつくっておかないと、まさになし崩し的にになってしまうのではないかと一抹の危惧を抱えています。

(5) 「人間の安全保障(human security)」という視点の有用性

ところで、最近日本の中でのやはり言葉のひとつに「人間の安全保障(human security)」という言葉があります。人間の安全というものは、単に自分の住んでいる国で戦争や紛争が起きていないということだけを言うのではなく、感染症の心配がないとか、飢餓の心配がないとか、ある意味ではかつての「積極的」平和論に近いような考え方に立った安全保障観であると言えます。実は、この分野では日本はもっとやれることがあるだろう。すなわち、紛争後の平和構築に代表されるような機会をとらえて、平和構築における文民の活動や長年やってきた政府開発援助(O D A)などの非軍事面での貢献をより積極的に続けることが可能になる。そういうキーワードとして「人間の安全保障」という考え方が使えるのではないかということが当然指摘できるわけです。

同時に、「人間の安全保障」を少なくとも日本がキーワードとしている限りにおいては、日本が軍事面で貢献するということには必ずしもつながらない、あるいは、そういうことを意味しない。その意味で「人間の安全保障」というのはとりあえず使えるのではないかと思っています。いま「軍事面での貢献」と言ったのは自衛隊の派遣を一切しないということではなく、自衛隊が「武力行使を目的として」海外に出て行くということは意味しないだろう、ということです。すなわち、自衛隊を海外に送って復興支援、人道支援を行うことはあるし、自衛隊でなければできない活動、あるいは自衛隊でなければ効果的に活動できない地域というのは当然存在するわけですから、そういうものを「人間の安全保障」というキーワードを通じて積極的に意味づけることは可能であろうし、しかもそうである限りにおいては日本の「再軍国主義化」を意味しないという意味では有用なのではないかと考えています。

4.結びにかえて

大変雑駁でしたが、いまのところ私が考えていることを申し上げた上で、これから先の日本の役割、立場を考えていく上でのポイントではないかと私自身が考えていることを2点申し上げます。

ひとつは、よく言われることですが、「オール・ジャパン」の発想でいく必要がある、ということ指摘しておきたいと思います。日本人はとにかく物事を、「官か民か」、「政府かN G Oか」あるいは「自衛隊か、文民か」という二分論で見がちですが、そこから早く脱却する必要があるでしょう。「官も民も」、「政府もN G Oも」、「自衛隊も文民も」、それぞれの比較優位を活かして協力することが重要だと思うのです。

もう一点は、話があちこちしますが、皆様にお配りした「国連改革に関する有識者懇談会」にも問題提起があるのですが、日本人の国連職員の増加という問題があります。日本にとって国連は色々な意味で大事な国際機構ですから、できるだけ優秀な人材に国連で活躍してもらいたい、という点については私も賛成です。その一方で、日本国内での雇用慣行の問題、特に若い人がいったん外国で就職し、その後帰国してもなかなか国

内で次の就職先が見つからないとか、既に企業や官公庁で幹部級になっている人がそれまでのポストを捨てて国連へ行くのかどうかというような問題を抱えているのも事実です。またこの問題は、国連で役に立つような人材を日本として育成するにはどうしたらよいのかという問題にもつながっていきます。

国際社会における日本の役割、あるいは日本による国連に対する一層の協力を考えることは重要ですし、国連自身のあり方を理論的にも政策的にも常に考える必要があると思います。しかし、これらの問題は相互に独立しているのではなく、日本自身がいままで持ってきたさまざまなシステムの問題とあわせて考えないと単なる机上の空論で終わってしまいます。

極めて一般的な問題提起ではありますが、以上のようなことを申し上げて、私からの報告とさせていただきます。

——山田氏 講演 終了

【付記】本報告(特に、「2.「集団的安全保障」を巡って」)の準備にあたっては、納家政嗣『国際紛争と予防外交』(有斐閣、2003年)をはじめとする諸論稿、ならびに報告者がメンバーとなっている諸研究会での日々の議論から大きな示唆を得ている。