

一九九〇年代における日本の国連外交

大 芝 亮

一 はじめに

日本の国連外交は、湾岸戦争をきっかけに日本外交のひとつの争点となり、政府も国民もそのあり方について議論し、政策を決定していった。本稿はその試行錯誤の一〇年間を、外的要因と内的要因から検討し、今後の課題を考察することを目的とする。具体的には、第一に、日米安全保障条約が日本の国連外交に及ぼした影響についてである。日本外交において、バイラテリズムとマルチラテリズムはいかに交差しているのだろうか。第二に、日本の国連外交は国内政治にいかなる影響を与えたのだろうか。また、反対に、国内政治は国連外交にいかなる制約を加えたのだろうか。自衛隊の海外派

兵の是非や国連安保理常任理事国化をめざすべきか否かという問題は、単なる外交問題にとどまらず、国内政治においても重要な争点であり、また冷戦後の政党再編成を促進する重要な要因であった。また、国連平和維持活動への自衛隊参加問題は、一方において憲法九条の平和主義を掲げながら、他方において日米安保条約という軍事同盟に安全保障を頼るという日本政府ならびに国民の建前と本音の使い分けに対して、明瞭な態度表明を迫るものであった。第三に、二一世紀における国連にとり、重要な課題は何だろうか。そして、日本は国連をいかなる方向に導くべく、努力すべきであろうか。

二 日米安全保障体制と国連外交

a. 促進要因としての日米安保体制

日米安全保障体制には、日本の国連外交に対して、その積極化を求めるという促進要因としての役割と、反対に、日本が必要以上に国連中心主義、あるいはマルチラテリズム中心主義に向かうことを防ぐという抑制要因としての役割の双方が備わっていた。⁽³⁾

まず、促進要因としての作用についてである。第一に、一九八〇年代から一九九〇年代初期にかけて、日本は国連諸機関に対する財政的拠出を拡大するが、これは日米関係にも大きく影響を受けていた。日本は、国際社会に対して「貢献」していくという方針のもとで国連への自主的拠出金を増大させていった。⁽³⁾確かに「国際貢献」ということが用いられたが、しかし、そこには日本が自分自身のビジョンに基づいて国連を指導していこうというようなマルチラテリズムはなく、むしろ日米関係を良好に保っていくために必要なことだからという、バイラテラルな視点に基づく方針であった。すなわち、これまでは、米国が国連をはじめとするマルチラテラルな国

際秩序維持のためのコストを負担してきたが、これからは、衰退しつつある米国を支える意味で、日本も応分の負担をしましょうという考えである。

こうしたバードン・シェアリングという発想は、一九七〇年代に日米安保体制の維持コストをめぐる議論され、「思いやり予算」となって結実し、一九八〇年代には、米国がODAを減少させると、日本はこれに呼応するかのよう⁽⁴⁾にODAを増大させた。そして、米国にとり戦略的に重要な国へ、日本が肩代わりのODAを供与するケースが増大したことに見られるように、日本のODA政策も、多分に対米関係に配慮したものであった。日本の国連への財政的拠出増大も、基本的には米国の覇権体制維持のためのコスト負担としての側面をもつものであった。

第二に、日本がいかに日米安保体制のために財政的バードン・シェアリングを行い、またODAを増大させようとも、人的貢献をしようとし⁽⁵⁾ないことへの不満は、米国において強かった。こうしたなかで、一九八九年末から冷戦は急速に終結に向かい、大国間での直接戦争の可能性がきわめて低くなると、それに応じて、戦争のため

に支払われる人命のコストは急激に高くなった。それゆえ、湾岸戦争では、米国のブッシュ大統領にとり、米国側の犠牲者数を極力低く抑える（イラク側の死傷者数は問題にされないが）ことが、大統領選挙において再選を果たすためには必要不可欠の要請となったのである。そして、こうした状況においても、チェック・ブック外交にしか取り組まない日本に対して、米国の不満はいっそう高まる。その結果、日本政府も、国連平和維持活動への人的貢献を国内政治の日程に乗せざるをえなくなった。

第三に、冷戦後の数年間、米国は国連との蜜月時代を迎え、国連での地位強化に関心をいだくようになり、日本が国連において地位を向上させることは米国の国益にかなうと考えるようになる。この米国の国連政策は日本の国連外交を積極化させる。日本の安保常任理事国化は米国の力の強化につながるとして、米国はこれを歓迎し、中国やロシアは当初、これを警戒した。

かつてレーガン政権の時代には、米国では反国連のムードが高まり、J・カークパトリック国連大使は南北問題を中心に開発途上国が多数の力でリードする国連総会を激しく批判した。しかし、一九八五年以降、米国の国

連政策には変化の兆しが現れる。ソ連にゴルバチョフが登場し、アフガニスタンからの撤兵にあたり、国連平和維持活動を積極的に活用する姿勢を示すと、米国もまたこれに対抗するためには国連平和維持活動の役割を高く評価する方向に動いたからである。⁽⁵⁾そして、冷戦が終結に向かうと、米国は紛争解決の領域において、積極的に国連を活用し、また国連での主導権の確立をめざした。⁽⁶⁾そして、この姿勢はソマリア介入の失敗まで続いた。以上のような理由から、米国は日本に対して、国連活動に財政面のみならず、人的にも参加することを期待し、積極的な国連政策を展開することを望んだのである。

これに対して、日本ではこうした米国の期待・圧力に応えようとする状況が出現していた。一九八九年以降、冷戦が急速に終結に向かうと、これからは人権擁護、民主化支援、環境保護や開発援助が紛争解決と同様に国際関係の重要課題となり、国連やブレトウッズ機関、さらにサミットやG七などの多国間枠組みが積極的に活用されるようになり、軍事力の果たす役割は低下していくと多くの日本人は予想した。そして、日本はその経済力と技術力を用いて非軍事的な領域で政治的リーダーシップを

発揮できるとの期待が高まったのである。

しかし一九九〇年八月から始まる湾岸危機・戦争により、日本政府および多くの日本人の予想と期待は裏切られ、紛争問題での人的貢献が主要問題として登場する。すなわち、湾岸危機・戦争により、軍事手段は冷戦後世界においても有効な外交手段であることが改めて明らかになった。また、政策決定の枠組みとして、G七ではなく、国連安全保障理事会が積極的に活用されたことから、日本政府は、政治的なリーダーシップを発揮するためには、安保理において常任理事国の地位を得ることが不可欠であり、この地位を確保するためには、国連による紛争解決のための活動に日本人が参加することが必要であることを確信するようになったのである。

こうして、日本政府の認識と米国の期待・圧力は一致し、日本政府は国連政策を積極化させていく。そのシナリオは以下のようなものであった。第一に、自衛隊の国連平和維持活動への参加を可能にする国際平和協力法案を提出し、一九九二年六月、同法が成立する。第二に、この国際平和協力法に従い、国連カンボジア暫定統治機構に自衛隊員や文民警察などを派遣する。第三に、国際

平和協力法案が国会で審議されている最中の一九九二年一月、日本政府は国連安保理常任理事国をめざす方針を公式に発表する。そして一九九二年秋、国連総会において、拒否権を伴わない五常任理事国の追加を安保理改革案として提案した。こうして、日本政府はこれまでの消極的な国連政策を転換を図っていった。

b. 抑制要因としての日米安保体制

日本の国連政策を積極化させるうえで促進要因となった日米安保体制であったが、一九九四年以降は、むしろ抑制要因として働くようになる。それはまず、日本の「行き過ぎた」マルチラテラリズム志向に対して、日米安保体制こそ東アジアにおける安全保障体制の要であることの再確認を求めたからであった。すなわち、一九九四年、羽田孜政権は、冷戦後の東アジアの安全保障体制を検討するために学識経験者などから構成される防衛問題懇談会を組織した。この懇談会は一九九四年八月の報告書(通称樋口レポート)において、日米安保体制を基軸としながらも、国連平和維持活動の強化、国連平和維持活動により参加しやすくなるための自衛隊の改組、そ

して国際平和協力法の改正などを提唱し、国連を中心とするマルチラテラルな紛争管理システムへの積極参加を提唱した。⁽⁸⁾樋口レポートは、日米安保体制をアジアにおける安保体制の基軸とすることを述べてはいたが、しかし、米国では、日本が従来よりも自立した政策を追求するかのように受け止められた。そこで、一九九五年二月、国防次官補のJ・ナイは「東アジア太平洋地域におけるアメリカの安全保障政策」を発表し、⁽⁹⁾日本が日米安保から離れたマルチラリズムに傾斜していかないように釘をさしたのである。

次に、一九九〇年代における日米関係の非対称性の拡大もまた、日本の国連政策を抑制する結果を招いている。一九八〇年代末から一九九〇年代初めには、日本は自信に満ち、これからは経済のみならず政治の分野でもリーダーシップを発揮することが「世界」から求められているというセルフ・イメージを有していた。しかし、バブル経済が破綻すると、その経済力は翳りをみせ、またアジアの経済危機が一九九七年に始まると、日本は得意とすべき経済の分野でも政治的リーダーシップのないことを露呈した。他方、アメリカは経済力を復活させ、パクス・

アメリカナ・パート2とでもよぶべき状況を生み出している。日米協力は、日本にとっては最重要課題であるが、米国にとっては決して最重要というわけではなく、日本によるバードン・シェアリングもかつてほど、期待できるわけではなくなった。こうして、米国にとっての日本の重要性は以前よりも低下してきているのである。⁽¹⁰⁾加えて、一九九〇年代前半と比べ、現在では米国の国連に対する関心は低下している。米国では、国連での米国の地位を高めるというインセンティブは弱まり、それゆえ、米国政府は日本に対して積極的な国連政策を展開するよう、圧力をかけることも減少している。

三 国内政治と国連外交

冷戦時代に、日本政府と国民の多くは、建前として憲法の平和主義を唱えつつ、しかし、現実には軍事同盟である日米安保条約に安全保障を委ねる以外に選択肢はないという姿勢をとっていた。一九九〇年から始まる湾岸危機・戦争は、こうした矛盾を抱える日本の政策に視点をあてることになる。すなわち、政府が国連平和維持活動への参加を可能にする法案を提出すると、一九七〇年

の日米安保条約改定以来の国民的外交論争が展開され、日本外交をめぐる対立軸は大きく変化した。

かつて冷戦時代には、政党および国民の外交に対する態度は、ほぼ日米安保に対する態度で決定されていた。

もちろん、経済の領域に自らの活動範囲を限定し、政治的リーダシップを回避するか、それとも、政治の分野でもリーダシップを発揮すべきと考えるかという軸も存在した。しかし、現実には、自民党から社会党・共産党にいたるまで、程度の差はあれ、経済・技術分野でリーダシップを発揮すべきであるとの主張が展開された(図1)。政治の領域で積極的に関わっていくとする外交姿勢は、「政治的リーダシップ」というよりも、「政治的大国主義」として受け止められ、否定的な意味合いで語られることが多かった。さらに、社会党が自衛隊を容認するようになると、日米安保に賛成かどうかという軸ですら、存在しなくなった。

しかし、冷戦後、国際平和協力法をめぐる論争が展開すると、外交姿勢に関する「能動的―受動的」態度と、「国際貢献」の手段について「軍事的―非軍事的」という二つの軸が登場する。国際平和協力法の支持者は、反

対派のことを「一國平和主義」として批判し、「能動的―受動的」態度の軸で論戦を展開する。これに対して、法案反対派は、自衛隊の海外派兵につながるから反対というように、「軍事的―非軍事的」関与の次元の重要性を強調した。

加えて、自民党を中心とするかつてのいわゆる保守勢力は、「軍事的関与をも辞さず」という考え方と、日本は「非軍事的関与に限定すべき」とする考え方に分裂する。また、憲法の平和主義を尊重する人々のなかから、より積極的な平和主義のひとつのモデルとしてグローバル・シビリアン・パワーという概念に注目するグループが登場し、二つの対立軸に、三つのグループが存在する状況が生まれる(図2)。

一九九二年六月、国際平和協力法が成立し、同年にカンボジア暫定統治機構に自衛隊が派遣され、その後も国連平和維持活動への参加が積み重ねられるなかで、国際平和協力法に対する支持は急速に増大していく(表1)。「能動的―受動的」という対立軸は「能動的」という方向で収束してきたのである。「軍事的―非軍事的」関与をめぐる対立についても、確かに、武装解除などを行う

(39) 一九九〇年代における日本の国連外交

図1 外交政策をめぐる主要政党の位置 (冷戦期)

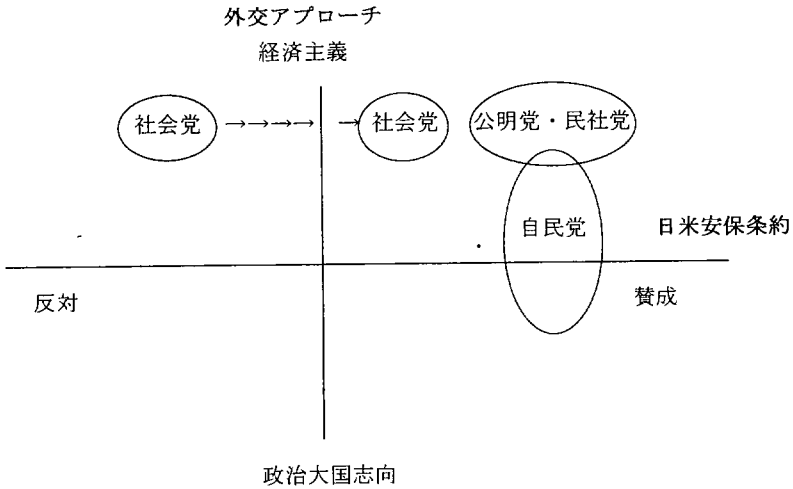


図2 外交政策をめぐる主要政党の位置 (1990年代前半)

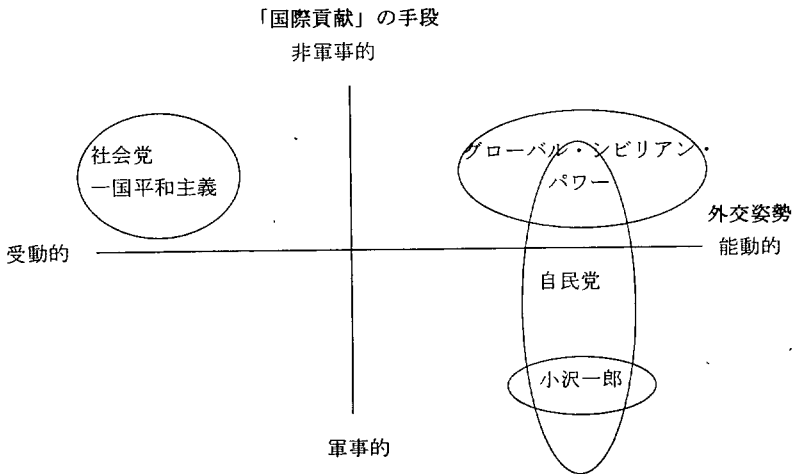


表1 国際平和協力法(案)に対する新聞世論調査

	1990年11月	1992年7月	1993年7月
	朝日新聞	朝日新聞	毎日新聞
賛成	58%	36%	19%
反対	21%	36%	60%

出所：野中尚人「PKO 協力法をめぐる国内政治家庭と日本外交」(日本経済調査協議会編『国連改革と日本』1994年、50頁)。

平和維持軍への参加凍結をいかにするかという問題は残されたままであるが、そもそも関心自体が低下している。

四 おわりに——新たな課題としての人道的介入

一九九〇年代前半に、日本ではその国際的役割をめぐる議論が活発になった。そして、その論点は「国際的役

割はなにか」から、しだいに「国連平和維持活動にどう関わるか」という問題に収束していった。論争を展開するいずれの人々にも共通の前提が見られた。それは第一に、米国が国際社会の平和の問題を国連を中心的な国際機関として取り組む姿勢を見ていること、第二に、国連の活動として最も注目されることは平和維持活動であること、

そして第三に、米国にとり、また国連にとり、日本は極めて重要な存在であるということなどであった。

しかし、一九九〇年代後半には、こうした前提条件はしだいに崩れてきている。米国と国連の距離は遠くなり、国連の平和維持活動はその長所とともに、限界も明らかになってきた。さらに、日本が経済大国であることは今も変わらないが、かつての勢いは失われ、「経済力に見合う地位を」という主張の神通力も失せてきつつある。

こうした状況のなかで、国連は二〇〇〇年にミレニアム総会を開催し、国連の課題・改革について議論する。紛争解決という領域に限定して二一世紀の国連の課題を考えると、人道的介入に国連はどう取り組むかという問題が浮かび上がってくる。

人道的介入の意味について、リアリズム、リベリズム、およびコンストラクティビズムのそれぞれは、次のように説明する。まず、リアリスト的解釈に基づく、そもそも介入の主体は大国であり、また、人道的介入は、たとえジェノサイドなど、基本的的人権が体系的・組織的に侵害される状況を防ぐという人道的必要性に基づくものとはいえず、「介入—非介入」の決定は専ら国益に照ら

して行われるという。国益と密接な関係のない国・地域での紛争に対しては、大国や地域大国による介入は行われにくいという。人道的必要性があることは必要条件であるとしても、十分条件ではなく、内政干渉に該当する介入について、作為―不作為のいずれを選択するかを決定するのは国益との関係であるとする。これに対して、リベラリスト的解釈では、単純化すると、人道的介入は国際関係の中心テーマが国家主権から人権へと変化する兆しを示すものとなる。組織的な人権侵害が行われている場合、国際社会がこれに介入しても、正統な行為とみなされるようになりつつあるという。内政不干渉原則は後退しつつあるというのである。

これらに対して、コンストラクティビズムの考えによれば、人道的介入と内政不干渉原則は両立するとい⁽¹²⁾う。というのは、そもそも「主権国家とはなにか」について、我々の認識は変化しうるのであり、冷戦が終結し、二一世紀を迎える現代においては、組織的・体系的な人権侵害が行われるような国は主権国家としての資質を欠いていると認識される。それゆえ、このような国に対しては外部から介入が行われても「内政干渉」には該当しない

という解釈が導きだされる。もっともこの場合には、もはや主権国家としての資質を書いていると誰が判断するのか、という問題が残される。

この問題について、一九九〇年代の国連の活動を振り返ると、現実には一定の方向性がみえる。すなわち、一九九二年に国連事務総長ブトロス・ガリが「平和への課題」を提示し、ソマリア紛争において国連平和執行部隊を展開したときと違い、今日では、国連は非強制性の特徴とする平和維持活動に回帰し、強制力を伴うべき時は多国籍軍が出動するという分業体制が定着しているようにみえる。それゆえ、基本的には国連は人道的介入の主体ではないといえよう。

しかし、国連には次のような問題が投げかけられている。第一は、人道的目的であるとはいえ、武力介入である以上、だれが介入を正統であると認めるかという問題である。国連憲章に照らせば、国連安全保障理事会が武力行使の是非を審議する場であることはいうまでもない。しかし、コソボ紛争ではNATOによる空爆決定について、安保理での審議は回避された。いうまでもなく、中国の拒否権行使が予想されたからである。

こうした事態に対する日本と欧州での反応の相違は興味深い。すなわち、日本の新聞では、安保理の審議を回避したことをもって、NATOによる空爆は問題があると批判する論調が目立った。国連憲章との関係において、いわば「非合法」だからである。安保理が中国の拒否権のために機能しないと予想されたのであれば、せめて国連総会にかけるべきであったとの主張も見られた。しかし、欧州での反応は概して違うものであったという。NATOによる空爆決定は、人道的必要性という視点から見た場合、正統なものであり、根拠を求めるとすれば、自然法に照らして正統性があるというのである。

もちろん、日欧での反応は多様であり、実際にはこのように単純化・一般化はできないであろう。しかし、この事例は、人道的介入の正当性のリソースをどこに求めるべきかという問題を提起している点で注目されるのである。確かに、国連はひとつの合法性のリソースである。しかし、国連は世界政府でなく、世界政府が存在しないという意味でアナキーな国際関係では、合法性と正統性の間には乖離が存在する。それゆえに、正統性のリソースは必ずしも国連憲章に限定されないのである。

第二に、人道的援助も、人道的介入に関連する問題として注目すべきである。国連はさまざまな人道的援助に取り組んでいるが、しかし、その体制は整備されているとはいえない。平和維持活動、緊急援助、難民保護や帰還のための活動、そして紛争後の復興・開発支援は相互に関連しており、それに取り組む国連諸機関も相互協力することが必要とされているにもかかわらず、実際にはそのようになっていないからである。また、人道的援助に従事する国連要員の安全確保問題も深刻である。

さて、この一〇年間、日本は一貫して国連安保理の改革を主張してきた。二一世紀に向けた国連の改革を考えると、合法性と正当性の乖離をいかにうめていくか、という問題は極めて重要であろう。拒否権の乱用防止のための具体的措置を考えることもひとつの方法であろう。また、紛争と直接的利害関係を持つ国が見解を一致しているときに、別の思惑から行動する国も参加するグローバルな国連に持ち込むことが問題解決のために適切なことであるのかどうかを考えると、地域的機関・枠組みと国連との連携関係の改革も重要であろう。経済力を背景に、上昇する日本として安全保障理事会の常任理事国化

をめざした一九九〇年代と違い、二一世紀では日本の国連外交は、いよいよハード・パワーによるのではなく、問題提起と問題解決のためのアイデアを提供し、ソフト・パワーの豊かな国家として活動することが求められるであろう。

本稿では、紛争解決の領域に絞って、一九九〇年代の日本の国連外交を回顧し、二一世紀の課題について検討した。最後に、より一般的な課題として、日本は国連の問題を他者の問題として認識しないことが必要であることを指摘したい。国連の活動は基本的には加盟国が形成していくことであり、国連の問題点についても加盟国が自分自身の問題として認識すべきであろう。日本の国連外交にもっとも欠けていることはこうした当事者意識ではないだろうか。

- (1) 一九九〇年代の日本の国連外交の展開については、Ryo Oshiba "Japan's U. N. Policy in the 1990s," Paper prepared for the Annual Convention of International Studies Association, Washington, D. C. 16-20 February 1999.
- (2) Reinhart Drifte, "An Old Architecture for Peace?"

Reconfiguring Japan among Unreconfigured Great Powers" *The Pacific Review*, vol. 12, no. 3, 1999, pp. 480-482. Susanne Feske, "Japan and Germany: Bilateral versus Multilateral Binding" Paper prepared for the 3rd German-Japanese Symposium in International Relations, 21-23 September 1998, Tübingen.

- (3) 田所昌幸『国連財政：予算から見た国連の実像』有斐閣、一九九六年。
- (4) Dennis T. Yasutomo, *Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington Books, 1986 (渡辺昭夫監訳『戦略援助と日本外交』同文館出版、一九八九年)。
- (5) 緒方貞子『国連を蘇生させたゴルバチョフ』『中央公論』一九八九年二月、一四六―一五三頁。
- (6) 川端清隆・持田繁『PKO新時代——国連安保理からの証言』岩波書店、一九九七年、第二章。
- (7) 外務省のシナリオについては、たとえば神余隆博編『国際平和協力入門』有斐閣、一九九五年、第七章参照。
- (8) 防衛問題懇談会報告書『日本の安全保障と防衛力のありかた』(一九九四年八月一二日) 細谷千博他編『日米関係資料集——1945—97』所収、東京大学出版会、一九九九年、一二七〇―一二九〇頁。
- (9) 米国務省の東アジア戦略報告書『東アジア太平洋地域におけるアメリカの安全保障政策』(一九九五年二月二七日) (細谷千博他編『日米関係資料集——1945—97』

所収、東京大学出版会、一九九九年、一二七〇—一二九〇頁。

(10) 最近の日米関係については、細谷千博・信田智人編『新時代の日米関係——パートナーシップを再定義する』有斐閣、一九九八年。

(11) Hanns W. Maull, "Japan and Germany in International Relations, 1950-2000: Parallels and Differences"

Paper prepared for the ISA-JAIR Joint Convention, Mahwah, September 1996.

(12) コンストラクティブシステムについては、たとえば Alexander E. Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory" *International Organization*, vol. 41, no. 3, Summer 1987, pp. 335-370.

(一橋大学教授)