

日本外交の明日¹

PKO を通じた外交力の向上

東京大学 高原ゼミ (行政)

石黒真理、市川雄介、笹尾士丁、鈴木健午、
中野宏一、野添美希、広瀬一朗

2007年12月

¹本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、高原明生教授（東京大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

日本外交の明日²

PKO を通じた外交力の向上

2007年12月

² 本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、高原明生教授（東京大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

本稿は、冷戦終結から十数年経った今日において、我が国が国際社会の中で「名誉ある地位」を占めるべく、PKO（国連平和維持活動）による外交力の向上をめざし、自衛隊とは別個の PKO 専属部隊、そしてそれを内包した独立行政委員会たる「国際協力委員会」の設立を提唱する。

我々は、日本国憲法前文に言う「名誉ある地位」とは、国力に見合うだけの発言力・影響力を保持するという国益に根ざした側面と、経済大国あるいは国際政治経済における主要なアクターとしての責務を果たすという国際貢献の側面とがあると考え。この双方は両立可能なものであり、また両立させてこそ意味があるものだ。この認識をベースに、経済援助を中心とし人的な貢献も種々の制限をつける、という従来の国際貢献とは異なった新しい道を提示したい。本稿の流れは以下の通りである。

冷戦後の国際社会の流動化に対応できず初めて決定的な「外交敗戦」を喫した湾岸戦争は、経済的な援助のみによって国際社会に関与していくことの限界を、我が国が感じた最初の例として位置づけられよう。しかし、湾岸以後は人的貢献を外交上の選択肢に含めたものの、それはあくまで国際社会に遅れまいとする消極的な意図にもとづくものであったように思われる。そこで我々は、人的貢献によって国際的な地位の向上を図ってきたドイツとの比較を行い、その上で、我が国に必要なのは単に「ヒト」を出すだけでなく、国際社会のニーズを把握した上で、それに対応した外交政策を展開することであると結論する（以上、第1章）。

では、「国際的なニーズ」とはいかなるものであるか。冷戦の終結により、世界各地の紛争の性格は、国家対国家のものから非国家主体がアクターとなるものへ、国益による対立から民族のアイデンティティを問うものへと大きく変化したといえるが、それに伴い国際社会がより積極的な役割を演じることが期待されるようになった。つまり、複雑化する紛争への対処（予防も含む）こそが国際的なニーズなのであり、流動化する世界で存在感を示すには、紛争の改善に手腕を発揮することが望まれるのだ。それに経済的な手段のみで対応できないのは明らかであり、何らかの形で人的貢献が求められる。そこで、ニーズに対応した人的貢献を行っている国として、我々は中国の PKO に注目した。近年中国は専門的訓練を施した PKO 部隊を養成し、各国から高い評価を得ている。それのみによって中国の存在感の増大を説明することは出来ないが、紛争の予防から終結、再発防止といった全ての局面に関わろうとする姿勢は、他国がルールを敷いてから参加する我が国とは大きくことなり、学ぶべきことは多い（以上、第2章）。

以上を踏まえ、日本として、紛争解決に資すると同時に、我が国の存在感を高めるような PKO を行っていくことがポイントとなる。ただ、一口に PKO と言っても、最近はその性質も変化している。伝統的な PKO に関しては、我が国は PKO 協力法と参加5原則に基づいて関与してきた。しかし、自衛隊の派遣を前提としていたがために、憲法9条との問題も絡み、自衛の概念や部隊の指揮監督権等をめぐり、国際法の見地からは不可解な制限をつけざるを得なかった。その不都合は、近年主流になりつつある「複合型 PKO」あるいは「強化された PKO」においてより顕在化するが、特に後者の「強化された PKO」に実質的に（すなわち形だけでなく）参加するのは現在の状況では極めて厳しい。しかし一方で、「強化さ

れた PKO」は国家の再建そのものに関わるものであり、参加することのメリットは非常に大きく、日本の存在感を示す絶好のチャンスと言えよう。

そこで我々は、現在の限界を超えるべく、自衛隊とは別の PKO に関わる組織を作ること考えた。その際、二つの案が考えられる。一つは、専ら文民のみの組織とすることで、新しい PKO の非軍事的部門の重要性に鑑み、アジェンダセッティングの段階から関わっていくことである。この場合、文民組織の安全は他国の部隊に保障してもらうことになり、自らは武力行使には一切関与しない。もうひとつは、ある程度の武装力をもった PKO 専属部隊である。本来 PKO に参加する部隊の行為は国際法上国連に帰属するにも関わらず、日本政府はそれを日本に帰属するものだと解釈してきた。それは、自衛隊が本来国土防衛という日本に帰属する日本の行為を任務とするからだ。そうであれば、専ら PKO のみをその存在意義とすることで、その行為は国連に帰属すると想定することができ、したがって自衛隊を派遣した場合の数々の制限（自衛の概念の狭い解釈など）を取り払うことができる。ただし、国連決議による正統性の付与がその前提となる（以上、第3章）。

ではどちらの案がより現実的か。我々は、日本が関わった過去の PKO の事例を振り返った上で検討を加えた。カンボジア、東ティモール、そしてイラク（多国籍軍の活動だが、中身は PKO に近いため）の3つの事例である。そして、①和平合意の形成、②実際の平和維持活動、③平和定着（撤収後のフォロー）という一連の流れをより実効的にできるのは、先にあげた2つの案のうち、後者のほうであると結論付けた（以上、第4章）。

ある程度武装力をもった PKO 専属部隊を作るという以上の議論を踏まえ、包括的に PKO に関していくための提言として、我々は制度面とソフト面の二つからアプローチを試みた。制度面では、PKO 専属部隊と共にアジェンダセッティングのプロ集団を包含した「国際協力委員会」である。PKO は防衛省、ODA は外務省といった縦割りを改めて一手に引き受けることで、より効果的な関与が可能となる。ソフト面では、政府レベルのパイプと民間経由の間接的なつながりの双方を築き、情報や人的関係を活用すること、また日本の最大の武器である経済力を生かすことを提言した。

そして最後に、まさに現在進行形で生じているダルフールを例に、以上のような提言の可能性を検証した。その結果、国連や AU（アフリカ連合）が掲げるマンダートの達成に効果的に関わることができるという結論に達した。

我々は、これらの政策を展開することで、日本が国際協調という憲法前文の精神を生かし、「名誉ある地位」を獲得することができると考えている。

目次

はじめに

第1章 現状分析：日本の発言力

- 第1節 湾岸戦争
- 第2節 ドイツとの比較

第2章 PKOという選択

- 第1節 冷戦後の国際的なニーズ
- 第2節 中国のPKO

第3章 PKOのあり方

- 第1節 伝統的PKOと日本
- 第2節 新しいPKOと日本
- 第3節 日本の選択肢

第4章 過去の事例と検討

- 第1節 過去のPKO
- 第2節 検討：文民隊か専属部隊か

第5章 政策提言

- 第1節 制度面の改革
- 第2節 適用可能性：ダルフルを例に

参考文献・データ出典

はじめに

「われらは...国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ」と高らかに宣言する日本国憲法の前文は、終戦直後の荒廃期には遠い理想を描いたものに過ぎなかった。しかし、奇跡的な経済成長を経て世界第二の経済大国となった今日においては、それを理想として片付けることは許されないであろう。本稿は、その理想を実現するためにとりうる一つの外交政策を提唱するのが目的である。

そもそも「名誉ある地位」とはいかなる状態を指すのであろうか。我々は、二つの側面があると考え。一つは、国際社会における主要なアクターたらしめることであり、国力に見合うだけの影響力・発言力を持つことである。ここで言う影響力や発言力とは、自己の国益を主張し、それが直接・間接的に他の国に受け入れられることを言う。いま一つは、我が国が少なくとも小国ではないことを事実として受け止め、国際社会に対する責務を果たすことである。つまり、我が国が国際社会において平和と安定を享受している以上、自らの繁栄を支える条件を維持するために、それ相応のコストを負担していかなければならないということだ。具体的には、発展途上地域に対する経済的・人的な援助や、国際レジーム・機関に対する参加・形成等の積極的な関与が中心となる。

ここで、上記の 2 点は両立させていかなければならない。というのも、国際社会の発展に関わっていくことは、同時に我が国の国際社会における影響力の増大とは矛盾しないし、一見利他的な響きを伴う「国際貢献」「国際協力」といった概念は、国益と全く無関係には成り立たないからである³。しかしながら、名実ともに先進国入りした 1960 年代以降、我が国は多額の ODA や国際機関への資金供与等を通じ、積極的に経済大国としての責任を果たそうとしてきたにも関わらず、今日それに見合うだけの影響力を持っているとはいえない。それは、湾岸戦争・危機に指しての「外交敗戦」⁴はもちろん、北朝鮮問題を巡って米朝が日本の頭越しで和解を進めてしまうのではないかと恐れていること、国連の安全保障理事会の改革に失敗したことなどから明らかである。なぜそのような事態が生じたのであろうか。

戦後日本の外交を眺めてみると、①国連重視②対米協調③平和外交の 3 点を機軸として展開されてきたことに気づく。この 3 点が、日本の繁栄をもたらしたのは言うまでもない。しかし、上記の 3 点を一体のものとして守り続けることができたのは、冷戦という国際情勢によるところが大きい、ということを見逃してはならない。すなわち、冷戦による東西の対立の中で、アメリカを中心とする資本主義陣営に組み入れられたことで、一切の軍事力を放棄しながら経済援助を中心とする平和的な外交に専念できたのであり、また、冷戦による国連の機能不全ゆえに、国連加盟国の本来の責務である軍事的強制行動へ参加することを回避できたのである。したがって、冷戦の終結は日本の外交の基本方針に少なからず影響を与えたことになる。

³ 須川 (2000) は、国益にかなわない国際貢献には関わるべきでないとして、「当該紛争への関与が日本の死活的国益ではないコソボのようなケースでは、(中略) 国連から要請があっても自衛隊派遣は断るべきだ」と明言している。しかし、短期的な国益がない場合であっても、国際社会における影響力を保持するという長期的な国益には沿う場合もあるであろう。

⁴ 手嶋 (2006) 参照。

我が国の「国際貢献」がこれまで経済的な援助のみで済んでいたのは、冷戦という特殊な状況によるならば、冷戦終結を経て十数年経った今日において「名誉ある地位」を実現するには、経済的な貢献以上のものが求められていることになる。そこで我々が注目したのが PKO である。本稿は、我が国にふさわしい PKO の姿を探ることを通じ、「名誉ある地位」の 2 つの側面を実現することを目指している。

本稿の構成は以下の通りである。まず第 1 章では、現在の我が国の国際社会における発言力・影響力を分析する。湾岸戦争に際しての我が国の対応や、ドイツとの比較について論ずる。第 2 章では、第 1 章で論じたような状態を脱却すべく、冷戦後の国際社会においてより存在感を保つための方法を模索する。そのための一つの方法として、中国の事例を取り上げ、「PKO」という要素に着目する。第 3 章では、実効的な PKO のあり方を探る。今までの我が国と PKO との関係を振り返りつつ、今後より効果的な PKO を実施することが肝要であると同時に、我が国としては二つの選択肢があることを示す。第 4 章では、その二つの選択肢のどちらが有効であるか、過去の日本の PKO を考察した上で、いくつかの場면을想定した分析を行う。そして最後に、以上の議論を総括し、具体的な政策提言と、その適用可能性の検討を行う。

第1章 現状分析：日本の発言力

本章では、現在の我が国の発言力を検討する。まず、冷戦後に我が国が初めて決定的な「外交敗戦」を喫した湾岸危機・戦争について検討し、外交力を考えるにあたっての原点として位置づける（第1節）。第2節では、日本と同様に湾岸戦争に際して厳しい批判にさらされながらも、その後着実に存在感を増しつつあるドイツを取り上げ、我が国が学ぶべき点を考える。

第1節 湾岸戦争

1990年8月2日、イラクがクウェートを突然侵攻したことに対し、国連安全保障理事会をはじめとした国際社会は一致してイラクを非難し、多国籍軍という形で対応した。その際、日本は憲法の制約上軍隊を派遣することができなかったが、後方支援をずっと続け、さらに国民は緊急増税までも受入れた。しかしながら、日本はその功績を称えられるどころか、ひどく非難されたあげく、クウェート政府にも感謝すらされなかった。なぜこのような事態が生じたのだろうか。

(1) 日本の外交上、安全保障上の選択肢の少なさ

日本には圧倒的に安全保障上の選択肢が少なく、それを短期間で拡大する、あるいは打開することができなかった。まず、軍事派遣をめぐる憲法上の制約があった。これはいうまでもないことだが、当時自衛隊派遣には世論の大半は消極的であった。また法的に派遣を根拠付ける手当てもなかった。全体的に自衛隊の海外派遣に関する議論は少なく、タブーのような扱いであった⁵。当時、海外派遣がもつ国際貢献性を押し出した議論がより展開されていたれば、状況は異なっていたかもしれない。

次に、非軍事的人的貢献の可能性に関しては、法制度上の不備が挙げられる。日本の湾岸戦争における人的貢献は限りなくゼロに近かった。現在では対イラク戦争におけるサマーワへの自衛隊派遣や、あるいは現在議論になっている給油活動などもあるが、当時は当初掃海艇派遣や難民救済などを行えないかどうかをアメリカから打診されていたものの、法制上の不備がありすぐに行動に移れなかった。1月29日に「湾岸政令」を定めた時には、もはやどの機関からも派遣要請はなかったのである。

第三に、アメリカが、日本が憲法の制約上人的派遣をすることができないのを知った上で、それを弱みにして資金の拠出を迫った点も無視できない。実際、湾岸危機発生1ヶ月後8月下旬に10億ドルの拠出額を求め、9月はじめには対日要求額は二倍に跳ね上がった。それに加えてアメリカはエジプト、ヨルダン、トルコの周辺三国に対する日本の緊急経済援助

⁵ 1989年7月に発表された総理府の世論調査によれば、自衛隊の海外派遣について46.5%が反対し、賛成は22.4%に留まった。一方湾岸戦争後の1991年6月19日朝日新聞朝刊によれば全体の74%の人が何らかの形で自衛隊の海外派遣を容認していた。しかし、その活動は非軍事、非武装のものに限定すべきだとする意見が全体の46%を占めた。

も要求し、日本政府は9月14日に30億ドルの拠出を決定した。最終的には130億ドルも拠出することになったが、これは同盟国のなかでも類をみないほどの巨額拠出であった。

(2) 財政援助の限界

湾岸危機の発生から戦争の終結にいたるまで、日本からの財政貢献なくして湾岸に50万余りの兵力を展開することは難しかった。その点で紛れもなく、中東の秩序回復に少なからぬ役割を果たしたはずである。

しかしながら当時の国際社会では——とすれば今もなお——人的貢献の方が重要だと認識されていたのである。例えば、在ワシントン日本大使館筆頭公使木村崇之(当時)は、アメリカのある大学院のスピーチで、「代表なくして課税なし」というフレーズを引用した。湾岸戦争で資金協力を行ったのにも関わらず、どれだけの戦費を必要とし、どのように調達するのかといった意思決定プロセスに参画することができず、必要以上の巨額を強いられたのではないかと抗議したのである。つまり「政策決定の参画なくして、一方的な財政貢献なし」ということだ。しかしこの木村氏の発言はアメリカ人とりわけワシントン街で大きく批判されることとなった⁶。

また、停戦協定後在ワシントンクウェート大使館は新聞に全面広告を掲載した。それは湾岸戦争で貢献した国々の名前を記載したものであった。その中になぜかJAPANの文字はなかったのも、日本の失敗を象徴している。日本がクウェートに財政支援を行った事実を知るクウェート国民はほとんどいないといわれている。

なお、この仕打ちを受けた日本政府は、1992年PKO協力を整備し、さらに自衛隊ペルシャ湾派遣を実行した。これは戦後40数年間の自衛隊のあり方から逸脱しており、また自衛隊の海外派遣に反対する運動も高まった。多額の援助を諸国にもっと評価させるべきとの主張もなされるなど、国内は二分されたものの⁷、日本政府は主に米国が要求する自衛隊派遣にこだわったのである。

(3) 教訓は生かされたか

以上のように、湾岸戦争の失敗を経たことで、我が国は国際社会と関わるにあたって経済的援助以外の手段の重要性に気づくことになる。つまり、国際社会において影響力・発言力を保持するには、「カネ」だけでなく「ヒト」も出す必要があるということだ。そして実際に、我が国は湾岸以降、PKOに際しての自衛隊を中心としてヒトの派遣を繰り返してきた。

しかしながら、それが影響力を保持するため、あるいは国際社会に対する責務を果たすためという積極的な意図ゆえであったかは疑わしい。あくまで国際社会に遅れまいとする消極的な動機から出たものではなかったか。人的な貢献をすれば発言力が増大するとは限らないが、少なくとも受動的な姿勢にとどまる限り、それは湾岸戦争における経済援助と同じく、意味がないものになってしまう。

「ヒト」による貢献をするのである以上、それは評価されるべきものでなくてはならない。そこで、次に述べるドイツの例を参考にしてみたい。

第2節 ドイツとの比較

⁶ 米国の世論調査によれば湾岸戦争における日本の対応を「余り評価しない」「全く評価しない」と回答した人は全体の71%に上り、「ある程度評価する」「大いに評価する」と答えた13%を大きく上回った。朝日新聞1991年6月19日朝刊より。

⁷ 1992年5月2日朝刊の朝日新聞世論調査によれば自衛隊の平和維持軍への参加に賛成と答えた人は全体の47%で反対と答えた人は41%だった。

ドイツも湾岸戦争においては、人的貢献を果たせず国際社会から同様に批判されたが、その後急ピッチな対応を展開した。経済規模の観点から言えば、東アジア（ASEAN含む）における日本の方が、ヨーロッパにおけるドイツよりもその優位性は格段に大きい。にもかかわらず、ドイツはEUにおいて大きな発言力を持つに至り、最近ではヨーロッパにおける中核国となっている⁸。以下、そのドイツについて検討する。

(1) 背景

東ドイツとともに国連に同時加盟した 1973 年以降、西ドイツには国連から非公式な形で PKO への連邦軍の派遣要請があったというが、自国の基本法（憲法）を理由にこれを拒否してきた。しかし一方で、戦闘部隊は派遣しないものの、PKO への資金援助、資材供給、人的支援は行ってきた。いくつかの国連 PKO において、文官や国境警備警察の派遣。空軍による他国部隊の輸送、通信機器提供とその運用のための訓練部隊の派遣などを実行したことが知られている。

(2) 冷戦の終結と安全保障環境の変化

1990 年 10 月のドイツ統一とともに、ドイツを取り巻く環境は大きく変化する。91 年 3 月にワルシャワ条約機構が解散、東中欧諸国からソ連軍が撤退し、NATO へと接近した。NATO は域外における紛争の対応が主要任務となり、ドイツの「国防」の必要性は薄れたのである。また、ほぼ同時期の湾岸戦争において、ドイツは軍の派遣を拒否し、トルコへの航空機派遣、ペルシャ湾への掃海艇派遣にとどまったために、多額の資金協力にもかかわらず、日本同様、貢献不足であるとか小切手外交であるなどといわれた。

当時のコール首相はこうした国際情勢の変化に対応するため、当初は基本法の改正をめざしていたが、そのハードルは高く（議会の 3 分の 2 の賛成が必要）、結果として解釈改憲で対応することになった。その根拠は基本法 24 条 2 項の「集団的安全保障機構」を国連へと NATO に限定していたものを拡大することであった。これに従って「国際貢献」は着々と進められ、1992 年にはカンボジアにはじめて衛生兵 140 人が、93 年にはソマリアに工兵ら 1700 人が派遣された。どちらも戦闘行動には加わらない、人道援助である、として政府は正当化したが、カンボジアでは 93 年 10 月に 1 人の連邦軍兵士が射殺され、ソマリアでは大規模な戦闘が起こるとともに、94 年 1 月に倉庫に侵入しようとしたソマリア人を射殺する事件も起こった（連邦軍が人を殺したのは創設以来はじめてであった）。これに対し、野党の社会民主党は「基本法で禁止されている NATO 域外での戦闘行動に当たる」として違憲訴訟を提起したが、1994 年 7 月に連邦憲法裁判所は、連邦議会の単純過半数の賛成を条件として NATO 域外への連邦軍派遣を合憲とする判決を下した⁹。これによって、改憲の必要はなくなったのである。

(3) 人的派遣によって勝ち得た外交上地位

ドイツは英仏にならぶヨーロッパの大国としての地位を確固たるものとし、また国際社会で新しい責任を負うことを目指し、NATO や EU において先端的な安全保障政策を選択する方向へと進んでいる¹⁰。

⁸ 我が国がアジアにおいて必ずしも大きな発言力を持っていないことの例として、「はじめに」で触れた北朝鮮問題のほか、アジア通貨危機に際して提案したアジア版 IMF 構想が一蹴されたこと、「ASEAN+3」の枠組での中国との主導権争いにおける焦りなど、いくつかの例を思い浮かべることが出来る。

⁹ 判決では、①集団安全保障体制の枠組みにおける軍隊の出動は合憲であること、②武装兵力の国外出動の決定には原則として連邦議会による事前の同意が必要であること、③出動に際しての議会の同意手続等について定めることは、立法府の任務であること等が示された（渡辺（2004）参照）。

¹⁰ ドイツは連邦軍の「トランスフォーメーション」を進め、従来の自衛型の軍隊から機動性のある派遣型の軍隊への転換を図っている。また、軍事面のみならず、より効率的なシベリアン派遣を実現するため、1999 年から外務省の支援で準備コースが行われている。

現在に至るまでの派遣実績としては 1994 年からの UNAMIR (ルワンダ)、UNOMIG (グルジア) 等がある。国連 PKO 以外にも多国籍軍によるコソボ平和維持軍、ボスニア国際平和実施部隊、NATO によるマケドニア作戦、アフガニスタンの ISAF (国際治安支援部隊) 等がある。

最近では、国連安全保障理事会の常任理事国入りに意欲を見せたり、EU 理事会における票数の増加を要求したりするなど、自らの国際社会における地位を明確に要求し始めている。ポスト冷戦期においてヨーロッパがドイツに何を要求しているのかを的確に読みとった上で、国力に応じた責任を国際社会において果たすことが国益であるという意識がすでに共有されており、結果として敗戦国としての負い目は着実に薄れ、さらにはヨーロッパで英仏に肩を並べる存在へとドイツを変えているのである。

(4) 期待に応える人的貢献

以上のように、ドイツは少なくともヨーロッパにおいては大きな存在感を示すに至っているが、それは単に「ヒト」を出したからではなく、NATO の活動において自国の期待されている役割を認識した上で積極的に人的派遣を行ったからだ。

ところで、期待される国際貢献は、当然のことながら人的貢献に限られない。しかし、外交における「発言力」や「影響力」を構成する要素を①財政的貢献、②人的貢献、③外交活動というように分類すれば¹¹、日本に足りないのは第二と第三の要件であろう。であれば、上記の議論も踏まえると、現代の国際社会においていかなるニーズがあるかを把握しながら、人的な貢献に重心を置いた外交政策を展開する、というのが我が国にとって最も効果的であると考えられる。ここで「ニーズ」を強調しているのは、積極的に行わなければならないが、人的な貢献を叫ぶあまりに、平和憲法の問題が形骸化してしまうのは避けなければならない、ただ人を出せばいいということではないことを示すためである。

そこで、次章以下、国際社会のニーズや、それに応えた人的な貢献のあり方を模索する。

¹¹ これは、2005 年の国連安全保障理事会の改革の際に、アナン事務総長 (当時) が挙げた安全保障理事国になるための実体上の 3 要件を参考にしている。

第2章 PKO という選択

本章の目的は、日本の存在感を高めることである。そのためにまず、冷戦後の国際秩序において、いかなるニーズがあるかについて述べる（第1節）。次に、他の国がそのニーズにどう対応しているかの例として、未だ先進国ではないもののアフリカを初めとする他の途上国地域にかなりの影響力を持っている中国を取り上げる（第2節）。その上で、我が国も PKO に関与していくべきことを論ずる。

第1節 冷戦後の国際的なニーズ

国際社会において影響力を保持するには、国際的なニーズを把握し、その要請に応えることが肝要である。ではそのニーズとは一体何であろうか。

(1) 冷戦の終結

「はじめに」で触れたように、我が国が経済的な援助をもって「国際貢献」とすることができたのは、冷戦という特殊な国際秩序によるところが大きい。東西陣営の対立が持続しても、両者が直接戦火を交えることはなかったがために、日本が武力紛争に関与するような事態は生じなかったのである。また、たとえ小規模な紛争・内戦が生じたとしても、それは冷戦構造の中で影を潜め、国際社会の側も「内政不干渉」の大原則により国際問題として取り上げることはなかったのである。

しかし、冷戦の終結に伴い、各地の紛争を「国内問題」あるいは「地域問題」として傍観することはできなくなった。その理由として、第一に、紛争の当事者として主権国家以外のアクターも大きな役割を果たすようになったことだ。特に、紛争がソマリアなどの破綻国家で生じた場合には、紛争の対処を期待できないばかりか、大量の難民の発生など、周辺国も何らかの対処を迫られることになる。第二に、冷戦期の両大国の圧力がなくなったことなどから、1990年代のボスニア・ヘルツェゴビナのように、紛争の原因が民族意識などアイデンティティーに関わるものが多くなったことだ。時に民族浄化などの残虐な行為も生じるようになったが、世界的な人権意識の高まりもあって、人道的な救済が要請されるようになったのである。

(2) 国際社会に求められるもの

そうした紛争の性格の変化を背景に、安全保障理事会をはじめとする国連の各種機関など、国際社会としての対応が求められるようになった。特に、民族同士の大量虐殺等が生じた場合には、従来からの経済制裁や、停戦が成立してから援助に乗り出すといった手法では、その実効性は不十分となる¹²。一国内で生じた問題であったとしても、「平和に対する脅威 threats to the peace」や「平和の破壊 breaches of the peace」（国連憲章第7章）となりう

¹² ルワンダ（1994年）やボスニア・ヘルツェゴビナ（1995年）で起きたジェノサイドに対して国際社会が有効な対応を出来なかったことを想起してほしい。

ることが認識され始め、早い段階で対処することが求められるようになった。また、仮に停戦が結ばれたとしても、平和を定着させ紛争の再発を防ぎ、荒廃した国家を立て直すことも国際社会が担うべき役割と認識されるようになった¹³。

我が国としても、冷戦後の国際的な潮流の変化を把握し対応するために、経済援助以外の手段を考える必要がある。以下では、その選択肢を探るべく、中国の例を見ていく。

第2節 中国のPKO

我々が中国に注目したのは、前節で見たような国際社会の要求に対し、評価の高い PKO を展開することで対応していると思われるからである。そこで、中国の PKO がいかなる形をとっているかを見ていきたい。

(1) 現状

中国は、いまだ途上国の地位から完全に抜け出せていないが、多数の国へ国連の要請のもと、PKO 部隊を派遣している。2007 年 9 月までには軍事オブザーバー、民事警察及びエンジニア、医療、運輸のチームをあわせて 8095 人もの人員を派遣しており、活動の内容としては非常に多様で大規模である。中国の PKO 部隊は厳しい規律と優れた技術により信頼を得ていて、国連事務総長も折につけ国連に占める中国の役割について高く評価しており、国連からの勲章を授与された部隊もある。ハイチでの総選挙護衛に中国の PKO 部隊が選ばれたのはその世界的な信頼の現れであるともいえる。

PKO 部隊には仕事の能力だけでなく、高い英語力、身体能力が求められるほか、国連に関する知識、武器の識別、応急手当、サバイバル術などの専門的訓練を受ける必要がある。中国は、派遣にたえうる人材を育成し、訓練や実践により部隊の経験値を上げて良質な平和維持活動を行うことを目指しているのであろう。また、中国は 2000 年から文民警察官の派遣を開始しており、河北省にアジア最大の平和維持民事警察訓練センターを設立する計画もあることから、警察部隊の派遣に熱心であることもよく分かる。中国の文民警察は他国から「世界で最も優秀な部隊のひとつで、活動によく取り組み、頼りがいがあり、よく訓練が行き届いている」と評価されており、さらなる活動範囲の拡大を望まれていると言われている。

(2) 中国は PKO により何を得たか

中国は、政府の人権保護意識の薄さや環境、食品問題などが未解決であり、国際社会の信頼を得るにはまだ克服すべき課題も多いが、少なくとも上記のような精力的な派遣活動を通じて、国連の旗のもとで世界平和を構築する意思があることや、常任理事国としての責務を果たそうとする姿勢を示すことには成功している。まだ一般に活動内容が知られていなくても、国際機関による高評価が増えていることは確実であり、それにより中国の外交的地位が上昇することは間違いない。中国は国連の分担金の不払い分が多い国ではあるが、実際に汗を流す、すなわち部隊を派遣することで信頼を得ることに成功しているひとつの例だといえる。

さらに、中国は派遣先の国の紛争処理やインフラ整備、衛生管理などを行う中で現地政府や住民と信頼関係を築き、経済、文化を含めた親密な関係を築くことに熱心であり、特にアフリカでその成果は顕著にあらわれている。アフリカにとっていまや中国は無視できないほど大きな貿易相手国であり、また資源の輸出国でもある。中国はかの地に対して絶大な影響

¹³ 近年「保護する責任」(the responsibility to protect) が議論され国際的に認められつつある。その内容の中心は「国家が保護する責任を果たせない場合は国際社会がその責任を務める」ということである。“The Responsibility to Protect” (2001 介入と国家主権に関する国際委員会報告) 参照。

力を誇っており、国連の決議（たとえば日本の常任理事国入り）の場面でもアフリカ諸国が中国の意図を汲みつつ行動していたことは記憶に新しい。

このように、中国は質が高く規模も大きい PKO 活動を通じて、外交的に有利な立場を作り上げることに成功しているのである。

(3) ニーズに対応した PKO

このように、国際貢献には消極的なイメージを持つ中国は、実はしたたかな外交戦略の一環として PKO を活用しているのである。ここで我々が学ぶべきことは、いかに国際社会の要求に合致した政策を展開できるかということだ。

中国が存在感を増しつつあるのは PKO だけが理由ではないのであり、我が国は PKO にもっと積極的に参加すべきであると主張するのはあまりに安直だと思われるかもしれない。しかし、前節で見たとおり、ポスト冷戦期の国際社会に求められているのは、複雑化した紛争を実効的に防ぎ、終結させ、再発を防止することである¹⁴。そのためにはやはり PKO という手段がもっとも効果的である。我が国は、どうしても紛争が終結してから初めて関与するというパターンが多く、それが中国との差を生じさせているようにも思える¹⁵。また、中国が専門訓練を施した文民警察の養成に力を入れていることなどに比べ、我が国の紛争終結後の処理が取り立てて秀でていないわけでもない。

もちろん、今まで行ってきたような経済援助は大事である。また、国際赤十字などの非政府組織や、青年海外協力隊の活用など、さまざまな手段はありうる。しかし今求められているのは、日本が国として、包括的に国際社会の平和と安定に寄与することである。そうであれば、現状においては PKO にコミットすることが最善の手段であると言えるだろう。

以下では、PKO をどのように行うべきかという議論を展開する。

¹⁴ 前述の『介入と国家主権に関する国際委員会報告書』は「保護する責任」を、紛争を「予防する責任」、紛争に「対応する責任」と紛争地域を「再建する責任」に分類している。

¹⁵ 安全保障理事会常任理事国である中国は必ず PKO の実施に関与することとなる。

第3章 PKOのあり方

本章では、国際社会に資すると同時に、我が国の存在感を高めるためにはいかなる形で PKO を行うべきかを論ずる。まず、伝統的 PKO に我が国がどのように関わってきたかを述べる（第1節）。続いて、最近主流になりつつある新しいタイプの PKO を紹介し、それに我が国が関わるには限界がある一方で、意義も少なくないことを論ずる（第2節）。第3節では、日本としては二つの道を探りうることを示す。

第1節 伝統的PKOと日本

(1) PKO とは

PKO（平和維持活動）とは、当初ハマショールド報告によれば、平和の維持回復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員を伴う活動であるが、強制力を持たないと定義される。PKO は軍事的組織であるが国連憲章第七章の規定する軍事的直接行動を目的とするものではないとされる。

PKO 派遣には以下の原則がある。第一には関係国との同意原則である。武器使用も自衛のためのみに限定される。また受け入れ国の内政に干渉してはならない。第二に中立性原則がある。そのため、紛争の利害関係国からの派遣は原則として排除される。第三に国連中心主義である。部隊は国連の活動であるので国連の指揮・統制下にある。

以上のような PKO を、従来からの典型的なタイプとして、「伝統的 PKO」と呼ぶ。

(2) 参加5原則

日本の PKO 参加は、一般的には湾岸戦争における挫折が原因とされているが、近年の研究によれば、外務省は冷戦期から PKO 参加を断続的に模索していたようである。そしてその原点には、岸政権の外交三原則がある。すなわち「国連中心主義」と「自由主義国との協調」と「アジア主義」である。その外交三原則とは日本国憲法の本質である「平和主義」を国連との協調で実現しようとするものであった。しかし、平和主義と国連中心主義との衝突は冷戦終結まで潜在化していた。

冷戦後の秩序を示した湾岸戦争において、日本はまさにその矛盾を突きつけられたわけであり、国内は大きな議論に沸いた。ポスト冷戦期の世界秩序に対応するため、1992年宮澤内閣において国連平和維持活動（PKO）協力法が成立した¹⁶。その際、憲法は自衛隊の武

¹⁶ 我が国が PKO 協力法に基づき参加した PKO は、第二次国連アンゴラ検証団（UNAVEMII）、国連カンボジア暫定機構（UNTAC）、国連モザンビーク活動（ONUMOZ）、国連エル・サルバドル監視団（ONUSAL）、国連兵力引き離し監視団（UNDOF。1996年以降ゴラン高原での輸送部隊に参加）、国連東ティモール・ミッション（UNAMET）、国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）とそれを継承した国連東ティモール支援団（UNMISSET）、国連東ティモール統合ミッション（UNMIT）、国連ネパール政治ミッション（UNMIN）の9件である。

力行使を目的とした海外派遣を禁じているとされたことから、PKOでの武器使用が憲法に違反しないよう政府は「PKO参加5原則」を策定した。すなわち、

- i 紛争当事者間で停戦が合意されていること
- ii 国連平和維持軍が活動する地域の慮行き国を含む紛争当事者が当該平和維持軍の活動および、日本の活動に同意していること
- iii 平和維持軍が中立を維持すること
- iv 上記の方針のいずれかが満たされなくなった場合、日本は撤退すること
- v 武器の使用は担任の生命保護のために必要最小限のものに限られること

である。このように—我が国が初めて参加した PKO である国連カンボジア暫定機構 (UNTAC) が後述の「複合型 PKO」であるにも関わらず—参加5原則は伝統的 PKO を想定したものであると言える。

(3) 日本政府の解釈と国際法規範との齟齬

日本政府は PKO 協力を成立させて以来、9 件の PKO に関わってきた。その中には、後述する新しいタイプの PKO が含まれていたが、「参加5原則」が満たされている限りは、たとえ国連憲章第7章に言及されていたとしても、憲法論議を避けて派遣可能になるという利点があった。しかし、それは一方では、我が国の PKO のあり方が国際法規範との齟齬を生じさせる余地があることを意味した。具体的には、以下の2点が挙げられる。

①「自衛」の概念

日本政府は、「武力行使を目的・任務とする国連軍への自衛隊の参加は違憲」という見解 (1980 年) の下で自衛隊による武器使用は合憲であるとの解釈を維持すべく、隊員による自衛について狭く解している。1998 年、2001 年の PKO 協力法改正を経て、武器使用の対象は「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」とされたが、これは要員の生命・身体确保安全を超えて任務遂行の際の妨害行為の排除まで認める国連側の解釈とは大きく食い違う¹⁷。

②部隊の「指揮・統括」の概念

また、部隊の指揮監督関係を巡っても相容れないところがある。政府は、自衛隊は日本の国家機関として行動し、その活動は日本に帰属するのであり、国際公務員として活動するのではないとしている。それゆえ、憲法9条の規定は国連 PKO の一構成員である自衛隊にも及ぶことになる。一方、国際法上は、人事・懲戒や経理といった分野は派遣国に留保されるが、作戦に関する指揮・統括は国連に移譲されていると考えられる。つまり、PKO 部隊は国際的な部隊のメンバーとして活動することになるのである。

以上のように、PKO における中心的な概念である「自衛」と「指揮」をめぐる齟齬が生じていることは、現場において非効率性を生み、かえって任務の失敗に寄与する恐れすらある。その可能性は、次節で検討する新しい種類の PKO においてより当てはまるのである。

第2節 新しいPKOと日本

(1) PKO の質的变化

1990 年代に入り冷戦が終結すると、PKO は量的に急増したが、質的にも大きく変化した。「複合型 PKO」と「強化された PKO」という新しい PKO の出現である。

¹⁷ 「自衛」の概念の相違に基づく武器使用基準も異なりうるが、佐藤正久参議院議員 (前陸上自衛隊サマワ師団長) の、もしもの場合には事実上の駆けつけ警護を行うつもりだった、という趣旨の発言は、それに対する賛否はさておき、現場でそれがいかに不都合であるかを示している。

前者は、行政監視、選挙管理、人権監視、復興援助を含む包括的な PKO であり、伝統的な PKO の主要任務であった停戦監視や兵力引き離しの監視に、非軍事的な任務が加わったものである。より実効的な平和維持活動と言える。

後者はさらに、自衛のための武器使用の範囲を越えて、国連憲章第 7 章の下で武力行使をなす権限を安保理から付与されたタイプである。これについては、1992 年当時のガリ国連事務総長が『平和への課題』を報告し、「予防外交」「平和創造」「平和維持」の分野で定式化した¹⁸、その特徴は、以下の 5 つに集約できる¹⁹。

1. 紛争当事者の和平合意で当該 PKO の現地展開が定められること
2. 紛争当事者が和平合意で国連憲章第 7 章下での武力行使に同意していること
3. 和平合意違反や PKO の任務遂行への妨害行為に関する評価を行う事実認定機関の設置
4. PKO の役割が和平プロセスの中で位置づけられ、停戦維持などの軍事的側面から、選挙支援旧武装勢力の武装解除と兵士の社会復帰支援、難民の機関援助と支援、治安維持や警察活動の支援やインフラ整備などの国家再建プログラムまで含むこと
5. 多国籍軍型の軍事活動との密接な関係

このように、任務の多様化に加えて軍事的な強化が図られている。

「強化された PKO」の最初の例であったソマリア内戦での活動（1992 年 12 月～1995 年 3 月）は無惨にも失敗したが、しかしそれにかかわらず、1990 年代末以降、再び活発化し、現在 PKO の主流になりつつある²⁰。

(2) 新たな PKO 参加の必要性と限界

我が国が PKO へ初めて参加したのは国連カンボジア暫定機構（UNTAC）であるが、これは「複合型」の代表とされる。日本政府は自衛隊の活動地域を限定するなどして、参加 5 原則との整合性を保とうとしたが、文民警察官やボランティアから犠牲者を出したり、自衛隊は「消極的な」兵站部門にしか関与していないという他国の部隊の当惑を招いたり、問題となる点も多かった。しかし、逆に言えば、一定程度の制限を加えれば、現行の国内法状況においても「複合型 PKO」には関与できることになる。

それに対し、我が国が武力行使を伴う「強化された PKO」に関与するのは極めて困難である。「PKO 参加 5 原則」や、日本政府の「自衛」や「部隊の指揮・統括」を巡る解釈を維持するなどして、かなり無理をすれば、形だけは関与できるものの、実際にはなんらの役割を果たすことができなくなる。一方、「自衛」の概念を広げるなどしても、9 条との衝突は避けられなくなる。自衛隊を PKO の主体として想定する以上は、国連憲章第 7 章（武力による強制措置）に基づく平和維持を超えた平和強制の活動には対応できず、我が国の PKO には限界があると言える。

しかし一方で、「強化された PKO」のメリットを見過ごすことはできない。「強化された PKO」の最大の特徴は、ある程度の強制力をもって和平合意のプロセスや国家の再建そのものに関われることである。したがって、日本が存在感ある外交を展開し、冷戦後の国際社会のニーズに対応するためには、その「強化された PKO」に参加することが不可欠なのである。

しかも、「強化された PKO」においては、PKO が担うべき任務の内容は和平合意の段階で規定され、その後のロードマップもその際に詳細が詰められる。つまり、「強化された PKO」において存在感を示せるかどうかは、初期の「和平合意」段階での関与が決定的に

¹⁸ 予防外交とは紛争地域に国連が早期に介入して紛争の拡大を防ぐ行動である。平和創造とは、紛争の解決を図ることである。平和維持とは従来の PKO であり、さらに「平和構築」という紛争後の武装解除、秩序回復と言った平和を永続化するための行動も提示している。これは平和執行部隊を含むものである。

¹⁹ 酒井（2006）20 頁参照。

²⁰ 1999 年の国連シエラレオネミッション（UNAMSIL）などがある。

重要となる。PKO の展開が決まり、国連から参加を打診されてから初めて関わるというように受動的に動くのではなく、PKO の行程作成過程から積極的に関わっていかなければならないのである。

第3節 日本の選択肢

ではどのようにすれば、日本は「強化された PKO」の重要な一要素を担う活動を遂行することができるようになるか。具体的には二つの道が考えられる。

①専ら文民のみ

一つは、日本は—少なくとも憲法の文言上は—あらゆる軍事力を放棄している国であるがために、それを遵守していくという立場である。これは、「強化された PKO」には教育や生活支援、難民帰還や兵士の武將解除の社会復帰支援といった民生分野、選挙監視、選挙支援、国家再建といった政治分野、経済分野における支援もあることに着目して、この非軍事的な分野で有効に支援していくという選択肢だ。

このためには、PKO活動の重要な一要素としての非軍事的な協力のみならず、初期の「和平合意」のアジェンダセッティングから参加し、我が国として非軍事的部門を重点的に行っていくことを主張しておく必要がある²¹。そして、将来的に日本がキャスティングボードを握り、「和平合意」に対してソフトではあるが強烈な力を担っていくことを目指すことになる。

ただ、これには現段階では少なからず課題があるといえる。日本には国際社会の中で、アジェンダセッティングができる人材がどれだけいるのか、という問題である。より詳しく言えば、日本国内で「政策立案のプロ」を育てる環境の整備は整っているとはいいがたい。このような状況の中で、いかに人材を育成していくかは大きな課題となるだろう。

②武装力をもったPKO専属組織

もう一つは、「和平合意」のアジェンダセッティングに参加するだけでなく、自衛隊とは別の、専らPKOを任務とする組織を作ることが考えられる。PKOに参加している部隊は、国際法上は国連の行為として評価されるはずなのに、自衛隊には日本法—すなわち9条—が及びその行為は日本に帰属すると政府が解釈しているのは、自衛隊が本来は国土の防衛という日本国に帰属する日本独自の行為を目的としているからだ²²。そうであれば、その存在意義を専らPKOとする組織を作れば、作為的に日本法が及ぶという論理をとる必要はなく、その組織の行為は国連に帰属すると言うことが出来る。そして国連の行為として認められる以上は、「自衛」の概念を日本政府解釈のように狭く解釈することもなく、従って活動地域を限定する必要もなくなるのだ。

ただこの議論の必然的な帰結として、国連による承認が日本によるPKO活動の正統性を支えることになる。すなわち、「国際社会全体の利益」になるということを国連によって保証されて初めて、日本国憲法前文の「国際社会の中の名誉ある地位」を日本が占めることになるということが言えそうだ²³。ただし、国連の承認さえあれば「武力行使」は許されるのかという議論は現在もなお続いており、この場合も簡単には行かないだろう。

²¹ この点で、日本は従来から J I C A（国際協力機構）が「複合型 PKO」の裏方を支えていたという事実も付記しておく必要がある。J I C Aは本来、PKO が撤退もしくは撤退直前から現地に入り、復興支援政策のような無償資金協力を ODA の一環として行ってきた。ただ、これはあくまでも事後的かつ付属的なものにすぎない。ここでは、まさに PKO に関わりながらさまざまな活動を行っていく、という主張であり、「強化された PKO」自体の重要な一要素としての活動の必要を主張していることに注意していただきたい。

²² 2006 年末をもって海外派兵も自衛隊の本来任務になったが、任務に二面性があるという点は変わらない。

²³ 日本国憲法そのものが国連の存在を前提にして作られていることにも留意する必要がある。

いずれの案が適切か。次の第四章で過去の日本の PKO 活動を振り返り、より現実的な案を選択する。

第4章 過去の事例と検討

前章では、PKO を担う組織を作るにあたって、専ら文民のみのもとするか、ある程度の武装力をもった専属組織とするか、二つの案を提示した。本章では、過去に日本が関わってきた PKO を振り返り（第1節）、どちらがより適切かを検討する（第2節）。

第1節 過去のPKO

事例1 カンボジア (UNTAC) : 和平合意への関与

日本政府が平和構築へ有効な関与をするためには和平合意へ関与し、受動的ではなく何かが必要かというアジェンダをいち早く設定する必要がある。その意味で日本がもっとも和平合意への関与を行ったのがカンボジア和平であった。

日本政府は 9.11 同時多発テロ以降、PKO政策を和平プロセスの促進、人道・復旧支援と合わせて「平和の定着」政策の中に位置づけている²⁴。しかし、この総合的なPKO政策は 1988 年に竹下政権が策定した「平和のための協力構想」にその萌芽が見られる²⁵。すなわち、日本が欧州・米国に並ぶ極としての責任を共有するため単に資金を出すだけでなく、能動的に「紛争解決への初期段階よりの関与」を行い、「PKOの企画立案からの参画を行うべき」というものだ。国際安全保障分野にPKO、ODA、外交努力をもって参画することを目指したものが²⁶、これはブトロス＝ガリ国連事務総長による『平和への課題』の中の「複合型PKO」先取りしたものであった。

(1) 初期からの関与

竹下政権はカンボジア紛争を「平和のための協力構想」の最大のテストケースとして想定していた。日本は、カンボジア和平プロセスに初期段階から関与し和平履行期のPKO参加を想定して、実際 1988 年 8 月に和平の鍵となるシハヌーク国王を東京に招聘し、1990 年には紛争 4 派²⁷を日本に招きタイと協力して東京会議を実現させた。東京会議では 4 派から構成される最高国民評議会 (SNC) の設置が決められた。UNTACは冷戦後活性化した国連安保理によって決められていったが、平和の中心的な役割はSNCが果たしていたのだ。日本はこのようにしてPKOの立案形成段階からかかわることに成功したのである。

日本はPKO協力法の成立を受けて、1992 年にUNTACに自衛隊施設大隊 600 人、停戦監視要員 60 人、文民警察 75 人、選挙監視要員 410 人を派遣した。このプレゼンスは日本が 1980 年代後半に行ってきたカンボジア和平への関与を無にしないためのものであった。また、多額の復興支援を梃子にカンボジア復興閣僚会議をUNTACと同時期に開催し、多額の資金援助を国際社会から取り付けることに成功した。これにより「選挙のあとのよりよい生活」という和平のインセンティブを紛争当事者に植え付けるという成果をあげることができ

²⁴ 外務省国連平和協力室 (2005) 『平和の定着に向けた日本の取り組み』

²⁵ 村上 (2007) 131 頁

²⁶ 村上 ibid 141 頁

²⁷ 人民革命党、ソン・サン派 (旧ロン・ノル政権)、クメール・ルージュとシハヌーク国王派の四派である。

た²⁸。さらに外交努力も駆使し、クメール・ルージュが和平協定違反をしたときに説得工作を担い、その実績を見込まれ安保理決議 792 の起草をフランスから任された。その結果、我が国は中国を含めた国際社会においてコンセンサスを作ることに成功したのである。この国家再建に和平合意から積極的にかかわって行く姿勢は、アフガン戦争後に東京で関係者を集めて会議を開催したことにも引き継がれている²⁹。

(2) UNTAC への不十分な関与

一方で、このようにカンボジアPKOにかなり早い段階から参画したにもかかわらず、日本は平和維持活動においてUNTACを十分に現地で支えることが出来なかった。UNTACは複合型PKOであり、それが国連憲章第六章に基づくものであっても、文民に対する警護業務が要求される事態が生じたが、日本の自衛隊の武器使用基準は前述のとおり非常に限定されたものであったし、PKO協法力においてPKO本体業務は「凍結」されていたからである。ゆえに、UNTAC司令部が1993年3月に作戦命令第三号を各国部隊に発し「選挙部門への安全と支援の提供」を基本方針とし、特に工兵部隊には「緊急的なインフラ整備を行いながら選挙のための警戒および兵站支援を実施」するよう命じたときには、日本政府には、武装した自衛隊員が日本人選挙監視員のいる投票所へ飲料や食料を届け「情報交換」を行うとする名目で警戒を行うしか道はなかったのだ³⁰。

さらに、UNTACの民生支援分野の支援活動においては、日本部隊はカンボジアの国家再建の支援として和平交渉、選挙監視団等、統治機構の再建に一定の関与を行ったが、その一方で日本のPKOはどれほど生活分野における復興支援に有効に関わられたらうか。自衛隊の復興支援は「自衛隊が主役型」の支援であり³¹、自衛隊の活動は自衛隊で完結し現地の雇用を創出することはなく、技術移転もなかった。

事例2 東ティモール：「強化されたPKO」

東ティモールでは1999年の住民投票において独立派が圧勝した直後から、民兵による破壊活動や住民襲撃により、35万人が国外に逃れた。秩序を回復するため安保理は東ティモール国際軍（INTERFET）（多国籍軍）を派遣し、2000年に東ティモール暫定行政機構（UNTAET）が設立された。2002年5月に東ティモール民主共和国として独立したが、統治機構が脆弱だったため、国連はUNTAETに代わって同国を支援すべく国連東ティモール支援団（UNMISSET）を派遣した。日本はUNTAET以降のPKOに参加した。

当初日本では東ティモールPKOに参加することは困難と考えられていた³²。それは、INTERFETは平和執行を行う多国籍軍であり、東ティモールPKOはいわゆる「強化されたPKO」と考えられたからである³³。しかし、UNMISSETに参加したのは、すでにある程度状況が落ち着き、参加5原則が満たされていると日本政府は判断したからであろう。

日本隊は02年2月に当時のUNTAETに自衛隊施設部隊等690名を派遣して以来、継続的に要員を派遣した³⁴。その任務は①主要補給幹線の維持補修、②給水施設の維持補修、③国連施設の維持補修及び④民生支援である。このうち①、③は国連の活動を容易にらしめるためのものであり、②、④は地域住民の生活に直結する活動である。なかでも民生支援は地元民の信頼を獲得し部隊の安全を確保する意味でも重要な意義を有していたが、予算上の

²⁸ 明石（1995）134頁

²⁹ 2002年には東京でカルザイ大統領を招きアフガニスタン復興支援国際会議を主宰した。

³⁰ なお、この「情報収集行動」は苦肉の策だったとはいえ、他国の選挙監視要員にも可能な限り公平な支援をしようと努力した結果、他国要員から「従来から描いていた独善的な日本人のイメージを払拭した」という感想が寄せられたという。池田維アジア局長（当時）は日本人が「リスクを冒そうとする姿勢こそがカンボジア和平とカンボジアの国づくりに対する日本の対応に信憑性と迫力を与えるものではなかったか」と回想している（村上 ibid 143,146頁）。

³¹ 佐藤（2007）315頁

³² 草野（1999）173頁

³³ 日本は代わりに国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の要請に応え1999年11月航空自衛隊機3機で物資輸送を行った。

³⁴ のべ人数で司令部要員17名及び施設部隊2,287名の計2,304名を派遣した（外務省HP）。

制約から各国部隊の自助努力に依存していた。日本隊も公共施設の造成、整備等を行った。中でも東ティモール政府職員に対する土木施行能力の職業訓練は特筆できる。しかし、撤収後に対するフォローが不十分であったり、ODA、PKO、NGO間の連携が不十分であったりして今後の課題として残された³⁵。

事例3 イラク：極めてPKO的な活動

日本政府は2004年1月から2006年7月までイラク人道復興支援特別措置法を法的根拠とし、陸上自衛隊をイラクのサマーワに派遣した。約600人の隊員が順次交代し、のべ約5500人が派遣された。

(1) 効率的な任務遂行

陸上自衛隊のイラク・サマーワ派遣はPKO活動ではなく、多国籍軍の一員としての派遣だったものの、人道復興支援と言う面からみれば日本の自衛隊の活動で最も成功した活動だった³⁶。イラクでの活動の目的はイラク人の自立支援型の復興支援であった。例えば、給水活動にしても自衛隊は浄水、現地イラク人の監督指導を行い、イラク人が配水を行った。医療活動では自衛隊は医療関係者への技術指導を行い、住民診療はイラク人の医療関係者が行った。また、公共施設の復旧・整備についてはカンボジアのように日本隊が直接施行を行えば雇用の創出ははかられず、施行件数も限られるが、イラクでは、自衛隊が設計・監督指導し、施行はイラク人が行った。これは、現地の復興支援と言う面から言えば以前より長期的な影響を及ぼすことが出来たものと思われる。

イラクでの自衛隊の活動において、ODAとの相互支援も今までの事例の中で最も成功したといえる。PKOは紛争直後において即効性のあるきめ細かい活動が必要である一方、ODAは長期的な視野のもと計画に基づいた支援を行うため、従来はODAとPKO等の自衛隊の活動は余り連動して行われなかった³⁷。その点イラクでは外務省スタッフと自衛隊スタッフが「まさに一つのチームとして」活動していたという³⁸。

NGOとは東ティモールでは十分な連携を取れなかったが、イラクにおいては日本隊の活動そのものがNGOの行う人道復興支援に近かったこともあり、援助ドナー会合を定期的に行い、ドナー全体として効率的な復興支援を行うようにするなど、密接な連携を取った。今までに日本隊の隊員がドナー会合に参加し情報交換や活動調整を行い、対象国に対する支援活動を実施したことは無かったという。

(2) 国連による授権なき武力行使

一方でイラク戦争の多国籍軍には次の二点で問題がある。第一点は、イラク戦争は安保理によって武力行使を授権された武力行使ではなかったという点である。当初主張された大量破壊兵器がイラクに存在しなかったため、更なる正統性への疑念が生じた。国連の授権なき武力行使の場合、その正統性への非難は直に参加国に跳ね返ってくる。英国のブレア首相をはじめ「有志連合」に参加した政権の多くは支持率低下に苦しんだ。国際社会において「名誉ある地位」を占めるには、国連の授権なき多国籍軍参加はリスクが高いと思われる。

第二点は、2003年5月に戦闘終結宣言をして以降も武装勢力による攻撃は収まらず、泥沼の内戦状態に陥っている点である。このことにより和平への道のりは遠く、わが国としても国家再建そのものに関わることが難しい状況となった。

³⁵例えば、今必要なのは学校の校舎のトタン屋根の葺き替えであるのに、ODAで行おうとすると数年先のしかも校舎の建て直しのような大規模な工事になってしまう。川又(2007)334頁は、この実例を示し、東ティモールの体験から自衛隊とODA、NGOの活動はそれぞれ個別に実施されていたことが残念だった、と述べている。

³⁶ 佐藤(2007)317頁

³⁷ 2002年12月国際平和協力懇親会は小泉首相(当時)へ紛争予防、平和構築、復興開発支援等の各段階において国際平和協力活動を促進するためにODAを積極活用することを提言した。

³⁸ 佐藤 ibid 317頁

第2節 検討：文民隊か専属部隊か

(1) 自衛隊派遣の限界

実効的なPKOは、①和平合意の形成から始まり、②実際の現地での平和維持活動、そして③撤収後につながる支援（平和定着）へと一連の流れをなしているが、上記で見たように我が国が全ての段階で満足のいく対応をしたとはいえない。

カンボジアでは和平合意への交渉は積極的に関与したが、現地での任務、撤収後につながる支援は有効に参与できなかった。東ティモールでは「強化されたPKO」であったことから当初は和平合意すら存在が疑わしく、日本は多国籍軍に参加することはできなかった。その後の付随的なPKOには参加したが、その支援はODA、NGOとの連携がないものだった。イラクでは有効な人道復興支援を行ったが、和平合意の道筋すらはっきりしておらず、そもそも国連の授權による活動ではなかった。

カンボジアと東ティモールにおいて満足のいかない対応となった原因はPKO協力法にある。前者においては文民の護衛活動が、後者においては「強化されたPKO」への参加がPKO協力法によってできなかった。なぜできなかったかといえば、その活動主体が憲法9条で規制される自衛隊だからである。したがって自衛隊である以上PKOにおいては満足な対応はできない。一方イラクにおいてはPKO協力法に縛られなかったが故に有効な対応が可能だったといえる。しかし、国連による授權がなかったため、国際的正統性は疑問視される。

(2) 文民隊の検討

では、PKOに前章で示した文民のみの参加をした場合はどうだろうか。この場合日本の戦略は上記①の和平交渉に関与するために、②のPKOの実施においては非軍事分野を担うことと、③の後につながる復興支援に力点を置くことを約束し、その約束を政治的資源とすることである。

果たしてこれは冷戦後噴出する現実の紛争のニーズに対してどれほど対応しているだろうか。

まず①の和平交渉への関与だが、カンボジアのようにある程度関与することは可能である。しかしながら、以下に検討するように②平和維持活動への参加、③国家再建への復興支援に関与することが不十分に終わり、全体としてみると影響力を発揮しにくい。

上記②の平和維持活動の実施に関して具体的には、文民警察官の派遣、選挙監視団の派遣、専門幹部スタッフの派遣が考えられる。しかし、これには次の点で困難が考えられる。第一にカンボジアの事例でも分かるように、「複合型PKO」「強化されたPKO」にあっては文民が誰かに警護されることなく任務を行うのは難しい。いや、そもそも伝統的PKOですら文民が警護なしで参加するのは難しいかもしれない。すると当然に他国部隊に警護してもらうことになる。はたしてこれは日本の発言力を高めることにつながるだろうか。常に負担を掛けているという負い目を抱き続けるのではないだろうか。

第二に、文民部隊が警護の必要な地域に行くことを望むだろうか。危険な地域だから行かないと言う選択をしたならば結局は従来通り消極的な参加に留まるだろう。実際警察庁は1993年にカンボジアで職員が殉職して以来、一貫して文民警察官の派遣に消極的な姿勢を示し、多くの文民警察官の需要がありながら1999年と2006年の東ティモール以外派遣していない。紛争地域はまさに「危険だからこそ」急迫したニーズが生ずるわけで、日本はそのニーズに対応できない。

第三に、文民隊では現在自衛隊による日本のPKOで行えている「平和維持部隊への後方支援」を行うことが出来ない。それは具体的には、国連部隊が行う施設・道路・設備の維持管理、食糧・物資の輸送であるが、それらは指摘したような危険な地域で文民が行うことは出来ない。もし行うならばその文民を警護するために部隊をつけなくてはならなくなる。そ

れは不効率である。勿論、「強化された PKO」における平和維持軍の後方支援も同様な理由で文民には不可能である。

最後に上記③の復興支援について検討する。日本は紛争地域において紛争によって破壊された統治機構、生活基盤を再建する支援をすることとなる。ここで、当然に思い当たるのは、この文民隊と ODA との違いは何なのかと言う点である。ODA は紛争終結後地域が安定してから長期的発展計画に基づいて行われる。それに対して、紛争地域で最も求められるのは、現地の「緊急の必要性に直結した即座の対応」である。しかし、同時にそのような「緊急性」と「即応性」が必要な現場は危険である。すると安全が確保されるまで行かないか、安全なように他国に警護を頼むかが必要となり、②平和維持部隊の実行の際に検討したのと同様の問題が生じる。

(3) PKO 専属部隊の検討

では、ある程度の武装力を持ち、その行為の帰属と行為の主体を国連に委ねた PKO 専属部隊ではどうだろうか。

まず、この専属部隊はある程度の武力を持っていることから、文民隊の項で検討したような「危険だから行けない」という問題や「危険だから警護してもらおう」と言った問題が生ずる可能性は低くなる。さらに「日本の」部隊としてではなく、「国連の」部隊として活動するため、武器使用基準は国連の基準と齟齬をきたし、現在のようにかえって危険が生ずることもない。従って上記②の平和維持活動には十分に参加できるものと考えられる。上記③の「緊急的で」「ニーズに直結した」対応も可能になるものと思われる。

また、イラクの事例で分かるように国際的正統性の疑問視される活動に参加し、国際的、国内的支持が影響を受けることも比較的少ないと思われる。さらに、国連の主導のもとでの和平交渉に参加する機会を得ることが出来る。これは国連なしの和平交渉よりも紛争勢力の反発が小さい可能性がある。

(4) まとめ

以上のように考えると、文民のみの部隊よりもある程度武装力を持った PKO 専属部隊の方が、現地のニーズに直結した対応を取ることができ、より有効な国際貢献活動を取ることが出来ると思われる。

第5章 政策提言

以上の議論をふまえ、我が国の外交政策に関して提言を行う。PKOの実効性を高めるために、ハード面とソフト面の両面からのアプローチを試みる（第1節）。そして本稿の提案を、現在進行形の実際の事例に当てはめ、その実現可能性を検証する（第2節）。

第1節 制度面の改革

(1) 「国際協力委員会」の設立

先の第4章で見てきたように、日本はPKOや国際協力の場面で、アドホックな支援しかできていないという実態が浮かび上がってくる。カンボジアでは復興支援には十分に参加できておらず、イラクでは和平交渉などには関わっていないのが実態である。

そうであるとすれば、日本が継続的、恒久的に国際社会において影響力を行使するためには、アドホックな支援や影響力の行使にとどまらず、常にこうしたことができるように国内の体制を整えておくべきではないだろうか。

また、援助の体制も問題があるといわざるをえない。イラクの例でもはっきりしたように、従来日本ではPKO活動に属する活動とODAの無償協力とが別々に行われてきたという実態がある。それは、無償援助などを行うJICAが外務省の外郭団体である一方で、自衛隊は防衛省の管轄であるということである。このような現状では機動的なPKO活動が縦割り行政によって妨げられる可能性もなくはない。

そこで、我々は「国際協力委員会」なるものを提案する。ここでは第三章で触れた自衛隊とは別の「PKO専属組織」を内包するものとして想定されるものであるので、憲法9条から派生する諸問題を回避できると共に、より深くPKOに関わることが出来る。

このような国際協力委員会を模式的に表すと図5-1のようになる。

この組織の最大の趣旨は、国際紛争などにおいて、「和平交渉」のプロセスと「平和、人道に対する脅威の除去」のプロセスとに、一度に、即座に対応できる組織である。そのために二部構成をとる。

まず一つは、政策立案のプロの集団である。これは日本が国際社会の中でも十分に提言可能なように、優秀な人材の受け皿としての機能も持ち合わせている。このような優秀な人材を生かしたアジェンダセッティングをすることで国際的な地位、影響力の上昇が期待できる。

だが現在日本が、そのようなことが可能な人材を輩出しているかはなほ疑問である。日本には、現代の国際社会の需要に対応する政策立案のプロを育成する本格的な教育機関が欠如している。本気で公共政策を勉強したい学生はみな、アメリカやヨーロッパに留学してしまう。もともと、アジェンダセッティングは優秀な人材に支えられて初めて可能となるものである。そうであれば、日本はこの点で確実に遅れているといえよう。

ただ長期的に考えてみれば、これはチャンスでもある。というのは、物的資源が少ない日本にとって、生き残るためには人的資源の有効活用は欠かせない。長期的な視点からの抜本

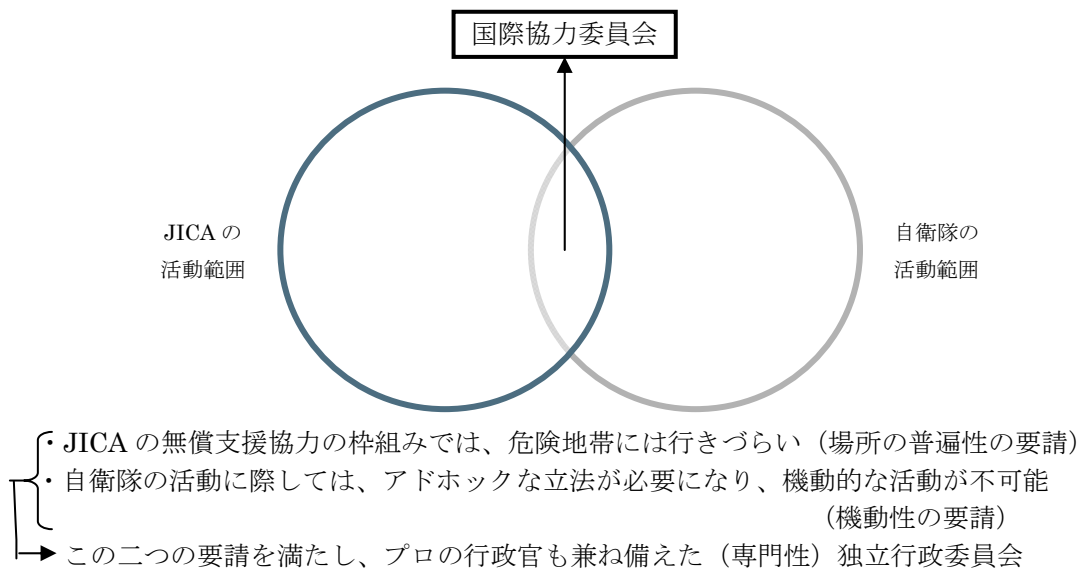
的な教育制度改革を経ることで、将来日本が生き残っていく道は十分にあるとも考える余地はあるであろう。

もう一つは、「PKO 専属組織」の集団である。これは PKO の派遣などに備えて日本に駐留する組織と考えてよいであろう。「国連の行為」としての立場を厳格に守るために、ある程度の独立性を兼ね備える必要もある。さもないと、違憲の疑いが強まるであろう。また、図でも示したように、この組織は場所の普遍性の要請と機動力の要請をみたしたものでなくてはならない。従来 ODA の活動は、主に戦後に行われる長期的で安全性の高い活動として位置づけられ、PKO の活動は戦闘が進行している状況の中で行われているものとして位置づけられていたが、イラクの例でもわかるように、両者の限界は不明確になりつつある。

そして、現在の状況での最大の欠点は、軍事的な要素が少しでも入っていた場合、直ちに日本では憲法との衝突があるということである。そのため、従来 ODA は戦後の民生支援が中心であったし、PKO などは後方支援に徹する形でこの矛盾を回避してきた。「国際協力委員会」のもとでなら、「平和、人権に対する脅威の除去」というスローガンのもと、主たる平和執行とそれを補う後方支援や民生支援を一つの組織の中で、矛盾を抱えることなく行うことができる。これは、これまでアドホックな立法をしてきたことによりかかっていた行政コストの削減にもつながるだろう。

以上のような組織を現在の日本の行政のなかに組み込むとすれば、その専門性（政策立案のプロ）、独立性（国連の行為としての人的貢献）を鑑みて、独立行政委員会としての地位を与えるべきである。独立行政委員会は通説的な理解から、行政の民主的コントロールの見地から立法、行政、司法から独立した組織として位置づけられている。

図 5-1 国際協力委員会の位置づけ



(2) ソフト面

PKO に関わる際に重視すべきは、「紛争当事者の同意」である。我が国は、この「同意」を獲得すべく、国際的な信用、信頼を高めることを考えなくてはならない。第 3 章で述べたように、日本は民生部門に重点を置くべきなのであり、そのためには現地の「同意」が不可欠となるからだ。

①ホットライン

国際的な信用は、一朝一夕にできるものではない。長期間かけて醸成されるものだ。そこでまず、地域の中核国との交流をより密にする必要がある。我が国はアジア地域においては

比較的積極的に関与しているが、中東やアフリカ方面となると、ほとんどハイレベルな交流がないのが実態である。そこで、例えば中東においてはサウジアラビア、アフリカにおいてはエジプトや南アフリカなど各地域における有力国とホットラインのような政府レベルの連絡線を保っておくべきである。これは地域の情報を直接入手することができるというメリットもある。

②人的交流

同時に、より低いレベルでの人的交流も軽視できない。和平交渉を成功に導くには現地のさまざまな勢力との交渉パイプが必要であり、そのチャンネルを日頃から意識して作ってゆかなければならない。その一貫として、現地で活動しているNGOと定期的に情報交換するなどして現地の情報を収集するのは、一見PKOとは無縁であるが、長期的に現地有力者とのコネクションを醸成しうるのであり、必定であろう³⁹。

③PKOのための基金

また、日本がリードできる分野は——批判はあるものの——経済面であることを考えれば、経済面においてもリードする必要がある。例えば、新しい組織のための基金を日本主導で作ることなどが挙げられる。日本は小渕政権時代に、「人間の安全保障基金」という国連内に設立された信託基金に、世界でも最大規模の累計 290 億円を拠出した実績がある。ただし、これは補助的な面にとどめ、あくまで経済的な力をバックに PKO 政策に当初から関わられる組織を作るべきである。日本の資金が日本の関与しないところで動くといった事態は避けなければならない。

第2節 適用可能性：ダルフルを例に

本稿の締めくくりとして、第一節での考察を踏まえ、現在まさに発生している国際的な紛争において、我々の提言の可能性を考えてみたい⁴⁰。

(1) 現況

2003 年より、スーダン西部のダルフル地域において、スーダン政府軍並びにその支援を受けたアラブ系民兵（ジャンジャウィード）と反政府勢力の間で内紛が激化した。現在までに約 20 万人のアフリカ系住民が殺害され、特に婦女子に対する暴力行為の継続等により、多数の国内避難民と難民（約 200～250 万人と推定）が発生し、深刻な人道状況となっている。現在でも武力衝突が頻発している。

このような状況の中で、右に見られるように、各国の対応は金銭的な援助にとどまっていると言える。

一方、国連は現在、AU と協力して国連 AU 合同ミッション（UNAMID）の設立に関して、安保理決議の採択（決議 1769）を行った。これによれば、国連とアフリカ連合ダルフル派遣団

日本の対応

- ・外務省はすでにスーダンに対し、「平和の定着支援」としてすでに約 1 億 6 千万ドルの支援を実施
- ・ダルフルについては人道支援及び AMIS に対しては約 8 千万ドルの支援を実施済み
- ・JICA による人道支援

EU の対応

- ・2004—2006 年までの間にアフリカ連合ダルフル派遣団（AMIS）の活動に 4 億ユーロ（5 億 5,000 万ドル）を投資
- ・今年度はおよそ 2 億 8,500 万ユーロ（3 億 9,300 万ドル）の資金供与を約束

³⁹ カンボジア和平のときに日本はクメール・ルージュとのコネクションにより主導的役割を担えたという事が思い出される。

⁴⁰ 以下のスーダンの状況は、国際連合のほか NGO であるアムネスティ・インターナショナルやオックスファムのホームページによった。

(AMIS) は一日も早く合体し、UNAMIDをつくりあげ、協力することが述べられている。そして、ダルフルール情勢が刻々と変化している中、2007年10月27日から、国連やAUを調停役として、和平協議が始まった⁴¹。

(2) 適用可能性

さて、仮に日本が「国際協力委員会」を設立していた場合、ダルフルール紛争に対してどのように対応できるだろうか。

まず、アジェンダセッティングに関しては、まさに今行われている和平会議に参加することになる。ただ参加しただけではなく、現地のニーズに適した対応をとるべく設置された「国際協力委員会」により、日本には国際社会から信頼される紛争解決の政策立案のプロを完備したことになる。そしてソフト面での整備、とりわけホットラインの設置といったアフリカ諸国との外交関係の強化と現地勢力との強力なコネクションにより、日本は交渉仲介者として信頼を得られるようになるであろう。今回の場合は、スーダン政府、アラブ系民兵、反政府勢力、そしてジャン・エリアソン国連ダルフルール問題担当特使やサリム・アーメド・サリム・アフリカ連合(AU)ダルフルール問題担当特使とのコネクションも重要になってくる。もちろん強力な財政支援を背景にしたリードも欠かすことができない。財政支援を果実として紛争当事者に和平を求めてゆくことが必要になる。その結果、このような和平交渉の会議において、日本はオブザーバーとしてなくてはならない存在となっていくであろう。そして、政策立案のプロによる和平に向けた現実的な解決策が提示され、日本は和平交渉において、仲介者として主導的な力を発揮することが期待される。

平和、人権に対する脅威の除去に関しても、日本は能動的に動くべきであろう。本件においては、国連安保理決議 1769 が出されており、国連と AM I S の合同ミッションが展開されることが決まっている⁴²。そうであれば、国連の行為に帰属する「国際協力委員会」の「PKO専属組織」は合法的にここに関わっていけるだろう(国連の承認により正統性を確保される)。

ちなみに、現在発表されているUNAMIDマנדートによれば⁴³、

- (1) 人道支援等の安全な提供のための治安状況回復に貢献
- (2) 文民保護に貢献
- (3) 諸停戦合意の監視、検証等
- (4) 政治プロセス支援
- (5) 経済復興のための環境確保への貢献
- (6) 人権尊重促進への貢献
- (7) 法の支配等への支援
- (8) チャド及び中央アフリカとの国境の治安情勢の監視・報告

という八つの義務が課されている。従来の日本の PKO の活動範囲から考えると、上の八つのマンドートのうち、(1)(2)(3)には参加できず、制限的にしか活動できないことになる。そのため、もし国連が今後さらにダルフルール情勢に関わり PKO の実施に移れば、EU や安保理決議 1769 を作成した英仏を始めとする先進各国は、マンドートに則った人的支援を進めることになるであろうが、日本は和平交渉の席に座ることはできても PKO の実施には取り残され(すなわち現在のまま経済的な援助に終始し)、湾岸戦争の二の舞を演じることになるだろう。

⁴¹ 外務省プレスリリース(2007年10月25日)によれば、日本政府は対ダルフルール支援(総額8550万ドル)の実施や本件問題の平和的解決に向けたスーダン政府への働きかけ等を積極的に行ってきたことから、今回初めて当該和平交渉に招待された。なお、同交渉には、チャド、中央アフリカなどの近隣諸国、さらに本件問題に関与してきた米、英、仏等の主要国も参加する。

⁴² 決議では、兵員、警察要員などを含め最大2万6千人規模の PKO 部隊を派遣することを決定した。部隊は国連憲章第7章下で行動し、要員の安全確保、人道関係者の保護のため必要な措置をとることができるとも決定された。

⁴³ 国連 AU 合同報告書より抜粋

ところが、日本が「国際協力委員会」の活動の一環として参加した場合は、従前よりも大きな役割を演じることができる。UNAMID マンデートを①和平合意に関する文民としての活動、②平和、人権に対する脅威の除去という二点から考察すれば、①の一環として(4)(5)(6)(7)、②の一環として(1)(2)(3)(8)を区分できる。従来は①を ODA や JICA と呼ぶ組織で担い、②を PKO 派遣等の自衛隊で担おうとしてきた。しかし第 4 章で述べたような理由でいずれも十分な活動はこの「ダルフール危機」において出来ない。しかし、もし「PKO 専属部隊」がこの「ダルフール PKO」に関われば、国連の承認を前提とするものではあるが、日本の参加する活動がより専門性が増し、より迅速にニーズに対応でき、ダルフール、引いてはダルフールに注目する国際社会に存在感を示せると言えよう。

ただし、一点注意しなくてはならない点がある。このような紛争に機動的に日本人が派遣される反面、日本人が危険にさらされる可能性が増大する。この点については、独立行政委員会の行為に関しては、特別に「内閣総理大臣の拒否権」を創設すれば、解決できるであろう。すなわち、内閣とは独立して海外に組織を派遣する際、安全上、政策上の理由から内閣総理大臣が派遣不当と判断した場合、その派遣を中止できるといったものである。これに関しては、拒否権を認めることで、実質的に「国際協力委員会」の活動を形骸化させるのではないかといった懸念もある。だが、これはきわめて高度な政治的判断に基づくものであるため、個別具体的事情によることになる。そして、内閣総理大臣の派遣中止の判断が国民的な合意を得られない場合、それは内閣の政治責任に帰着することになり、最終的には選挙によって国民の判断にゆだねられることになるであろう。

(3) まとめにかえて

以上のように、国際協力委員会およびそれに関わるソフト面を整備することで、ダルフールを初めとした危機に効果的に対応することができる。それはひいては、国際社会のニーズに応えることで、我が国の発言力を保持すると同時に、日本としての責務を果たすことにつながるのである。「名誉ある地位」はこのように達成できると我々は考える。

参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・ 明石康 (1993) 「インタビュー、カンボジア PKO の成果—何をなしえ、何をなしえなかったのか—」『世界』587号、1993年10月、164-171頁
- ・ 岩間陽子 (2004) 「NATO/EU 拡大とドイツの安全保障政策」『国際問題』537号、2004年12月、23-38頁
- ・ 大島賢三 (2007) 「五十年先を睨んだ新しい国連外交の礎を築く」『外交フォーラム』222号、2007年1月、12-15頁
- ・ 外務省国連平和協力室 (2005) 『平和の定着に向けた日本の取り組み』外務省
- ・ 加藤秀治郎 (2005) 「ドイツ・シュレーダー政権の安全保障政策」『東洋法学』第48巻2号、2005年3月、241-256頁
- ・ 神和住愛子 (2006) 「中国の対アフリカ政策と貿易投資」『JETRO 調査レポート』2006年3月号、第11章、235-248頁
- ・ 川又弘道 (2007) 「東ティモールにおける自衛隊の活動」『軍事史学会』第42巻第3・4合併号通巻167・168号、326-337頁
- ・ 北岡信一 (2005) 「国連大使、現場からの提言 常任理事国入りは日本が果たすべき責任である」『中央公論』2005年1月号、126-145頁
- ・ 草野厚 (1999) 「東ティモールと日本の PKO」『中央公論』114号、1999年12月、172-179頁
- ・ 小林宏晨 (1991) 「国連平和維持軍への参加に道開くドイツ」『世界週報』1991年6月18日号、26-29頁
- ・ 酒井啓亘 (2006) 「国連平和維持活動 (PKO) の新たな展開と日本—ポスト冷戦期の議論を中心に」『国際法外交雑誌』105巻2号、1-30頁
- ・ 佐瀬昌盛 (2001) 「世紀転換期ドイツの安全保障政策」『海外事情』第49巻7・8号、70-89頁
- ・ 同、第49巻9号、84-103頁
- ・ 同、第49巻10号、66-85頁
- ・ 佐藤正久 (2007) 「ゴラン高原からイラクへ—自衛隊指揮官の中東経験—」『軍事史学会』第42巻第3・4合併号通巻167・168号、308-325頁
- ・ 須川清司 (2000) 「日本の国連平和維持活動の進むべき道」『世界週報』2000年6月20日号、26-29頁
- ・ 鈴木佑司 (1993) 「カンボジアの教訓—「国際貢献」の陥穽」『世界』584号、1993年7月、22頁-30頁
- ・ 中馬清福 (1993) 「PKO 第2次論戦へ」『世界』584号、1993年7月、31-38頁
- ・ 前田哲男編 (1994) 「検証—PKO 議論の再構築のために」『世界』592号、1994年3月、98-123頁
- ・ 村上友章 (2007) 「戦後日本と PKO—「外交三原則」の五十年」『創文』2007年4号、6頁-9頁
- ・ 村上友章 (2007) 「カンボジア PKO と日本—「平和の定着」政策の原型—」『軍事史学会』第42巻第3・4合併号通巻167・168号、130-151頁
- ・ 山中燐子 (2003) 「今、何故、日本は国際平和協力なのか」『軍縮問題資料』2003年3月号、32-39頁
- ・ 渡辺久美子 (2006) 「中国とコートジボワール」『JETRO 調査レポート』2006年3月号、第10章、207-234頁
- ・ 渡邊斉志 (2004) 「ドイツ：軍隊の国外出動に関する立法動向」『外国の立法』219号、2004年2月、118-126頁 (短信)

《参考文献》

- ・ 明石康 (1995) 『忍耐と希望 カンボジアの五六〇日』 朝日出版社
- ・ 芦部信喜 (2007) 『憲法 第4版』 岩波書店
- ・ 河辺一郎 (1994) 『国連と日本』 岩波書店
- ・ 軍事史学会編 (2007) 『PKO の史的検証』 (季刊 軍事史学 第42巻第3・4合併号通巻167・168号) 錦正社
- ・ 五島昭 (1995) 『大国ドイツの進路』 中公新書
- ・ 小浜裕久 (2005) 『日本の国際貢献』 勁草書房
- ・ 杉江栄一 (2007) 『日本国憲法と国連』 かもがわ出版
- ・ 手嶋龍一 (2006) 『外交敗戦』 新潮社
- ・ 中村登志哉 (2006) 『ドイツの安全保障政策』 一藝社
- ・ 花井等・岡部達味編 (2005) 『現代国際関係論』 東洋経済新報社
- ・ 山本草二 (2004) 『国際法 新版』 有斐閣

《データ出典》

- ・ 国際連合HP <http://www.un.org/>
- ・ 外務省HP <http://www.mofa.go.jp/>
- ・ 国際協力機構HP <http://www.jica.go.jp/Index-j.html>
- ・ 防衛省／自衛隊HP <http://www.jda.go.jp/>
- ・ 中国外交部HP <http://www.fmprc.gov.cn/chn/>
- ・ 駐日大使館HP <http://www.china-embassy.or.jp/jpn/>
- ・ 新華網 (日本語版) <http://203.192.6.79/>
- ・ 人民網 (日文版) <http://www.people.ne.jp/>
- ・ 朝日新聞オンライン記事データベース『聞蔵Ⅱビジュアル』 <http://database.asahi.com/library2/>
- ・ オックスファム・ジャパンHP <http://www.oxfam.jp/>
- ・ アムネスティ・インターナショナル・ジャパンHP <http://www.amnesty.or.jp/>
- ・ Amnesty International HP <http://www.eyesondarfur.org/>
- ・ 介入と国家主権に関する国際委員会報告書 <http://www.iciss.ca/report2-en.asp>