

公立大学法人広島市立大学  
広島平和研究所  
[https://www.hiroshima-cu.ac.jp/peace\\_j/](https://www.hiroshima-cu.ac.jp/peace_j/)

Hiroshima Peace Institute  
Hiroshima City University  
[https://www.hiroshima-cu.ac.jp/peace\\_e/](https://www.hiroshima-cu.ac.jp/peace_e/)



ヒロシマ平和セミナー2017

「グローバル化の限界―変容を迫られる平和・安全保障秩序―」

広島市立大学 広島平和研究所



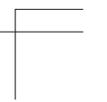
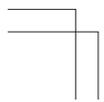
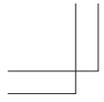
ヒロシマ平和セミナー2017

# 「グローバル化の限界」

―変容を迫られる平和・安全保障秩序―

広島市立大学  
広島平和研究所





ヒロシマ平和セミナー2017

# 「グローバル化の限界」

—変容を迫られる平和・安全保障秩序—

広島市立大学  
広島平和研究所



## はじめに

冷戦の終結後、グッドガヴァナンスのグローバル化への期待、さらに市場経済を軸にしたグローバル社会の実現に期待が寄せられました。ところが2000年代に入ると、国際社会の貧富格差が広がるとともに、ウクライナ危機、イギリスのEU脱退、欧州各地での極右政党の台頭などによって、再びナショナリズムの時代が到来しつつあるように見受けられます。アジアに目を転じると、南シナ海の海洋安全保障問題、尖閣諸島、竹島など領土問題に関わる紛争が発生し、北朝鮮の核開発及びミサイル脅威が深刻化し、アジアでの勢力均衡型の平和が危機にさらされています。しかもトランプ新大統領の登場でアメリカが単独主義／孤立主義に向かうことになれば、アジアの同盟関係のバランスが崩れ、わが国の憲法改正問題や軍備増強問題は、より現実味を帯びてきそうです。

本セミナーは、平和及び国際政治に関心を有する大学院生、公務員、メディア関係者を対象に、被爆地広島で平和研究の最前線に触れる機会を設けることを目的とした3日間の集中講義です。今回は「グローバル化の限界—変容を迫られる平和・安全保障秩序—」を共通テーマに、日本を取巻く厳しい国際環境の現実、さらにグローバル化の現状と課題に焦点をあてます。恒久平和の処方とは何か。グローバル化の躰きの背景には何があるのか。受講者が、こうしたセミナーのテーマについて深く考察し、将来を展望できる積極的な力をつける機会となることを期待します。

2017年8月吉日  
広島平和研究所  
所長 吉川 元



# 目 次

## 第1章 広島・福島の被ばくの実相

原爆体験と集合的記憶……………	直野 章子	1
ヒロシマから福島へ、そして広島へ……………	丹羽 太貫	13
核兵器の現状と被爆体験—核兵器の非人道性と戦争の非人道性— ……………	水本 和実	29

## 第2章 国際平和と安全保障の狭間で—平和国家日本の行方—

日本の安全保障とグローバル安全保障……………	石田 淳	43
日中関係とその行方……………	高原 明生	54
北東アジア秩序と韓日関係……………	陳 昌洙	67
トランプ政権と日米関係の行方……………	佐々木卓也	78
日米安保同盟と沖縄……………	我部 政明	89

## 第3章 揺れる国際平和秩序とグローバル・ガヴァナンスの行方

ポスト IS 時代の中東が抱える課題……………	酒井 啓子	101
行き詰まるグローバル・ガヴァナンス……………	吉川 元	114
南シナ海問題の行方……………	坂元 茂樹	129
東アジアにおける分裂と統合—「東アジア共同体」構想の行方— ……………	李 鍾元	147

## 執 筆 者

直野 章子	広島市立大学広島平和研究所教授
丹羽 太貫	放射線影響研究所理事長
水本 和実	広島市立大学広島平和研究所教授
石田 淳	東京大学教授
高原 明生	東京大学教授
陳 昌洙	韓国世宗研究所所長
佐々木卓也	立教大学教授
我部 政明	琉球大学教授
酒井 啓子	千葉大学教授
吉川 元	広島市立大学広島平和研究所教授
坂元 茂樹	同志社大学教授
李 鍾元	早稲田大学教授



る。さらに、残留放射線を浴びたことも原爆被害や原爆被爆体験として捉えられてきたために、救援救護のために原爆炸裂後に被爆地に入った人も被爆者と呼ばれている。しかし、原爆で家族を奪われたという理由だけで、ある人が被爆者と呼ばれることは、まずない。その人は、原爆による被害を受けてはいるが、「被爆」を体験したとは考えられていないからである。(たとえば、学童疎開で郊外にいた子どものうち、原爆で家族を失ったものは少なくないが、その多くは現在に至るまで被爆者として認められていない。)被爆者とは原爆の傷害作用を受けた者であって、原爆被害者全てを含むわけではないのである。

広島と長崎で原爆を体験した者は、原爆投下から10年あまりの間、罹災者、原爆被災者、被爆生存者、原爆障害者、原爆症患者、原爆被害者、被爆者など、多様な呼称で捉えられていた。国家援護を受けることのできる「被爆者」という法的地位は1957年に定められたが、その際、放射線の影響を考慮しながら「被爆」の時空間的な範囲が決められた。法的地位としての「被爆者」が誕生することによって、原爆体験の語られ方が、ある規定性を帯びるようになったのである。原爆被爆から10年あまりの間に原爆体験はいかなる体験として記憶されるようになり、何が忘却されていったのだろうか。

## 2. 集合的記憶

具体的な検討に入る前に、本稿が依拠する「集合的記憶」という概念について概観しておく。集合的記憶とは、社会学者のモーリス・アルバックスが提起し、とりわけ1980年代からの「メモリーブーム」のなかで注目されてきた概念である。アルバックスは主に、個人の記憶が社会集団（家族、学校など）に規定されていることを示す「記憶の枠組み」として「集合的記憶」を論じている。アルバックスの理論を用いることで、記憶とは個人の所有物というよりは、社会（集団）の枠組みによって形成される過去の再構成であること、だからこそ、社会的文脈に応じて個人の記憶も変化するということが明らかにされてきた。

集合的記憶論は社会学や歴史学において記念碑、慰霊行為、教科書など、

過去を記憶する社会行為や歴史記述にかかわる事例を分析する際の枠組みとして頻繁に参照されてきた。何を記憶し忘却するかは社会の枠組みによること、だからこそ、集合的記憶をめぐって論争や闘争が起こるのだという、歴史叙述のダイナミズムを明るみにしてきたといえる。たとえば「被爆体験の継承」といった場合、何が被爆体験として語られてきたのか、そして何が語られてこなかったのかを、個人の意識や心理の問題としてではなく、政治や社会の問題として議論の俎上に載せざるを得ないということ、集合的記憶論は突きつけたのである。

### 3. 同心円状の想像力と原爆体験の記憶

広島と長崎の原爆体験を語る際には、必ずといっていいほど被爆地点や被爆の日時に言及しながら爆心地を中心とした同心円状の地図が参照される。「同心円のイメージ」は、体験者個人が自らの体験を想起する際に依拠する枠組み（集合的記憶）なのである。人類学者の米山リサが指摘するように、「同心円のイメージ」は「爆弾を投下し観測した航空飛行士の視覚」をなぞったものであり、地上で生じた原爆被害の酷さを訴える際に参照するには倫理的な矛盾があるようにも思われる。しかし、それが被害を測る尺度として被害者自身にも内面化されているからこそ、爆心地からの時空間的な距離に応じて被害を序列化する傾向がみられるのである。「同心円のイメージ」は原爆被害を「広島」「長崎」という場所と結びつけながら、他の地域で暮らす原爆被害者や国外、特に朝鮮半島に多くの被害者が存在することを不可視化することにもなった。ただし、初めから「爆心地からの同心円」という尺度によって原爆体験の記憶が規定されていたわけではない。

実際に、原爆投下から数年の間、同心円の想像力は、医学関係者ら知識人の体験記にはみられたものの、多くの体験者の記憶を捉えていたわけではなかった。1946年から48年に出版された69編の体験記のうち、被爆地点を爆心地からの距離で表現したものは9編（13%）に限られている。爆心地からの距離と被害の相関性を記したのは、物理学者と医学者らによる体験記7編のみである。49年から50年に刊行された212編のうち24%にあたる50編で「爆

心地」に言及しているが、爆心地からの距離と被害の相関性に関しては9%にあたる19編でしか言及がない。特に、医師や知識人が書いた体験記に医学的な知見が取り入れられており、同心円の想像力が作用していたことがわかる。管見の限りでは、広島文理大学教員・小倉豊文の『絶後の記録』（48年）が、同心円状の地図を載せた最初の体験記である。

原爆投下から5年の間で少しずつ同心円の想像力が原爆の記憶を覆っていったことが伺えるが、それは主に、医科学研究者や大学人、職業作家などの知識人層による体験記にのみ当てはまる。体験記の大半は、筆者の目撃した範囲で被害を詳細に描写したものが中心で、上空からの視線に媒介されながら当時の体験を想起しているとは言い難い。では、原爆体験がどのように語られていたのか、具体的にみてみることにしよう。

「原爆体験記」として提示された手記の大部分を占めるのは原爆炸裂直後から数日にかけての間に目にした惨状の描写である。体験記の多くは、原爆が投下される直前の描写（原爆投下前夜や当日の朝）から始まっている。そして、原爆が炸裂した当時、遠方にいたという者以外は、ほとんど例外なく原爆炸裂の瞬間を描写している。

其の刹那……ピカッ……と白熱の閃光と共に身体に熱気を感じたかと思うと、瞬間、ドカンと爆発音……。私は無意識にからだを投げ出すように机の下にすべりこんだ。（高名麒久雄『長崎精機』49年）

ただし、それが原子爆弾という「新型兵器」による攻撃であったとは、その瞬間には知る由もなかったため、想像の及ぶ範囲内で事態を把握しようとしたことがうかがえる。多くの者は自分の居た場所が焼夷弾や爆弾でやられたと思っていた。

あつ、しまった、直撃弾だ！この建物に当たったんだ。（野村英三『原爆体験記』50年）

目の前を通り過ぎた敵機に狙い撃ちにされたのだ。(金谷満佐子『原爆体験記』50年)

誰も原子爆弾に攻撃されたなどとは思ってもみなかったのである。放射線医学研究者であった永井隆も「まさか原子爆弾とは知らないものだからこれはよほど大きなダイナマイト爆弾が私のいるすぐ側に落ちて、この建物がつぶれたんだと思った」と振り返っている(『長崎』49年)。

自分の周りだけが攻撃されたと思っていたために、「唯一の希望は、妻の救援である」(手塚良道『原爆体験記』50年)、「救助隊が来るにちがいない」(高名麒久雄『長崎精機』49年)と、助けが来ることを期待した。被害が甚大で広範囲に及んでいたことを俄かに知ることはできなかったのである。

一片づきしてホッとして隣近所を眺めると、屋根はペツタリと地面について、家と家との境は悉く毀れてしまい、見渡す限りの廃墟ではないか。「一体、これは、どうしたことだ……」、私は幾度見直しても同じ事なのに、全く呆気にとられてしまった。(伊藤文子『天よりの大いなる声』47年)

伊藤のように、攻撃を受けたのが自分の近辺だけではないことを徐々に認識していく様子が多くの体験記には記されている。

私はこんな目に遭っているのは自分一人でない事を知り、石に挟まれながら、私の頭は走馬灯を見るように、この出来事のおおよそのいきさつを、かろうじて理解した。(村本節子『天よりの大いなる声』47年)

被害の甚大さは、建物の損壊だけでなく、負傷者や死者の悲惨な姿を目にするなかで認識されていく。

道にも一面の死骸だった。ごろごろしている。死骸で道が埋まっているといった方が早いくらい。(玉井礼子『雄鶴通信』49年)

ほとんどの筆者は自らも傷を負っていた。「左足を負傷して、血が泉の様に吹き出している、血管をやられたらしい」（小佐々八郎『長崎精機』49年）といったように、自分の怪我の状態に言及するものも少なくない。しかし、それ以上に、目にした負傷者や死体に関する記述が圧倒的に多い。

被爆後5年の間に刊行された体験記では、書き手が目撃した被爆直後の描写が大半を占めている。誤解を恐れずに言うならば、被爆しながらも出来事に対して何らかの距離をとることができた者による記録といえる。流川教会の牧師・谷本清が、「廣島の生存者は彼らの実感から「ピカドン」と命名した。然しこれも比較的傍観者の印象で廣島悲劇の真只中にいた人々には「ピカ」も「ドン」もなかったのである」と振り返るように（『ヒロシマの十字架を抱いて』50年）、戦後初期に「原爆体験」を成立させたのは、「比較的傍観者」でありえた体験者、つまり、出来事の只中にあっても目撃者たりえた者による証言だったといえる。

被爆から間もない時期に書かれた体験記は、生々しい記述だと評されることが多い。作家の大田洋子や原民喜の作品がそうであったように、被爆直後からつけていた記録や日記を基にした体験記（『絶後の記録』や『長崎の鐘』など）は、たしかに、記憶が新鮮なうちに書かれた生々しい記録である。同時に、たとえ直後につけた記録を基にしていたとしても、事後的に得た知識を重ね合わせながら、自分の身に起こったことを想起しつつ体験記を書くことになる。投下されたのはたった一発の原子爆弾であり、自分の近辺だけでなく、広範囲にわたって被害が生じたことや、大した外傷のなかった者も放射線障害によって斃れていったことなど、事後的に得た知識に基づいて体験記を書いたのであって、原爆に遭った当時の体験を「ありのまま」描写したわけではない。同時に、被爆から数年しか経っていない時点では、同心円の想像力をもって被害の状況を見わたすことのできた者は少数に限られていた。それが、49年ごろから同心円の想像力が体験を捉えるうえで参照されることが増えてくる。ただし、その時点においては、編集者の手によって同心円状のイメージに沿って個々の体験記が配置されていたにすぎなかった。それが、法制度によって定義された「被爆者」として主体化されていくことで、語り

手自身も同心円の想像力を介することなく自らの体験や周りの状況を叙述することができなくなっていく。

同心円のイメージは原子力に関する医科学と軍事戦略の言説が作用して形成されたものであり、原爆炸裂時に地上にいた者がその場で手にすることはできなかった。被害を上空から俯瞰的に捉える視線は、原爆を投下した米国だけでなく、原子爆弾という兵器が引き起こす破壊力を軍事戦略として、もしくは医科学的な観点から捉える者が共有する視覚である。しかし、それが事後的な知識として獲得されるなかで、原爆炸裂に曝された被害者たちの記憶さえも規定していくことになるのである。

#### 4. 「被爆」の指示対象

同心円の想像力は、爆発地点を中心として放射線状に破壊力が及ぶ構造を持つ原子爆弾という兵器の特性によるものといえるが、米山が指摘した「上空からの視覚」という観点から見ると、空襲体験の記憶も同様の視線によって規定されているといえる。放射線の影響を強調して被爆体験を空襲体験と区別することが少なくないために、現在では両者の共通点が後景化しているが、以前は、原爆被爆体験は空襲体験の一部として捉えられていた。

そもそも「被爆」という言葉は、爆撃を受けることを意味する。『国語大辞典』（第2版、2001年）によると、「被爆」の第一の意味は「爆撃を受けること。航空機から爆弾・焼夷弾などを投下されること」である。『朝日新聞』のデータベース「聞蔵II」で「被爆」というキーワード検索をすると、戦時期では「重慶要人宅被爆」、「駐独大使館邸被爆」などの記事が挙がってくる。

「新型爆弾」による攻撃を伝える戦時中の記事でも「被爆」という言葉が使われていたが、体験記の中でも、戦中の用法と同じく、「空爆を受けた」という意味で「被爆」という言葉が使用されている例が少なくない。「被爆必至」という言葉で、空襲を受けることが避けがたいと認識されていたことを衣川舜子は指摘した（『ひろしま』49年）。医学的知識を駆使しながら原爆の被害を同心円に沿って解説している永井隆も、「一週間まえ大学が被爆した時」と、空爆を受けるという意味で「被爆」という言葉を使っている（『長崎の鐘』49年）。

「被爆者」という呼称については、昭和20年代の体験記730編のうち、12編でしか使用されておらず、ごくわずかである。12編すべてにおいて「被爆者」は原爆による空爆を受けた、もしくは閃光や爆風を浴びた者を指しており、原爆の炸裂を体験せずに残留放射線を浴びたという者は含まれていない。たとえば、『改造』（49年）に載った大田洋子の文章には「負傷した浅野邸の被爆者たち」とあるが、それは原爆の閃光や爆風による負傷を受けた者を指している。『ヒロシマ日記』で有名な逓信病院院長の蜂谷道彦も、原爆の熱線や爆風と放射線を浴びた者を「被爆者」と呼んだ（『逓信医学』51年）。

「被爆」という言葉には、原爆と空襲との連続性が表現されていたのだが、「被爆」という言葉を使っていない体験記からも、原爆に被爆した体験が空襲体験として捉えられていたことがわかる。「広島も何時かは空爆を受けるだろうと予想はしていたものの、この惨状に接しては、盲目的憤怒をさえ感じて来る」（井口鉄雄『天よりの大いなる声』）、「私は少し前に、呉市の空襲の被害の状況を見ていた。そして、広島を見舞った今度の空襲は、今迄のものとは異なっていると云う事、しかも、恐ろしい被害であると云う事が、段々と判って来た」（中尾一真『天よりの大いなる声』）などの記述である。占領開始直前に『朝日新聞』に載った大田洋子の寄稿文「海底のやうな光」にも「原子爆弾の空襲に遭つて」というサブタイトルがついている。また、広島県警察部、長崎県がそれぞれまとめた被害状況の報告書（1946年ごろ作成、45年9月1日付）や厚生省が最高司令部に提出した報告書（45年11月作成）など、敗戦から間もない時期にまとめられた公的記録でも、広島と長崎の被害を「空襲被害」として扱っている。

空襲との連続性は、空襲に遭った者を指す「罹災者」という呼び名が、原爆に遭った者を指す言葉として体験記や新聞記事のなかで多用されていたことからもうかがえる。「罹災者」という呼称は、戦時災害保護法の適用時に使用されていたものであるが、原爆投下翌日に広島県知事が出した「告諭」では、原爆投下を「惨悪極マル空襲」と非難しており、被爆した者を「罹災諸君」と表現している。実際に、原爆に被爆した「罹災者」は戦時災害保護法の適用を受けている。広島県警察部が45年11月30日にまとめた被害報告にも

「死者、重傷者、軽傷者、行方不明」とともに「罹災者」の数が示されている。

「被爆」という言葉は「空爆を受ける」ことを指していたし、原爆による攻撃は空襲として認識されていた。核兵器という「新型爆弾」による攻撃であるにせよ、航空機から爆撃を受けたことに変わりではなく、原爆に被爆した体験が空襲体験として受け止められていたのは当然であろう。だから、原爆が炸裂した後に広島市や長崎市内に入った者の体験は「被爆」の体験には含まれていなかった。たとえば、『原爆体験記』で「被爆」という言葉が用いられる際、原爆投下時に広島にいなかった者の体験を指すことはないし、蜂谷道彦が院長を務める広島通信病院での座談会（52年）においても、直接原爆の閃光を浴びなかった者は「被爆した」者に含まれていない。

「罹災者」として認識されなかった者（原爆投下直後に調査に入った科学者や軍関係者、報道関係者や救援に駆けつけた郊外の警防団員、家族を探して市内に入った人など）の体験は、昭和20年代においては「原爆体験」として提示されることはあっても「被爆体験」としては語られなかったし、その人たちが「被爆者」として認識されることも、「被爆者」としての意識を持つことも、まずなかった。なぜなら、原爆による爆撃を受けなかったからである。それが、昭和30年を前後して、「被爆」が「原水爆を浴びる」ことを指す言葉として使われるようになり始めるなかで、徐々にそうした人たちも「被爆者」になっていった。

少なくとも昭和20年代は、「原爆体験」と「被爆体験」とは同じではなく「原爆体験者」が「被爆者」であるとは限らなかったが、「被爆」の指示機能が変化するなかで、「被爆体験」が「原爆体験」と重なっていき、体験の所有者として「被爆者」という主体性が定置されていく。昭和20年代には「被爆者」として自己認識しなかった者（たとえば、救援に入った者や被害調査団のメンバー）も「被爆者」という法的地位が創設されたことで「被爆者」に該当するようになり、放射線の影響が原爆被爆の体験を考えるうえで圧倒的に重要な位置を占めるようになるのである。

## 5. 同心円のイメージと「被爆者」

原爆体験の記憶において「同心円のイメージ」の規定力が決定的になったのは、原爆医療法（1957年）によって「被爆者」という法的地位が誕生したことによる。「爆心地からの時空間的な距離」を尺度とした法制度により「被爆者」として主体化されていくことで、体験の語り手も同心円のイメージの外で自分の体験や周りの状況を叙述することができなくなっていったのである。

法で定められた「被爆者」とは、申請者が国家によって承認されて初めて個人に割り当てられる地位である。申請書には、被爆場所を記入することになっており、自身の詳しい被爆状況（原爆爆発時なにをしていたのか、誰と一緒にいたのか、その後の行動）や入市の状況（初めて入市した日時、入市の目的、入市したときの経路など）を記述することになっている。「どこで被爆したのか」「いつ被爆地に入ったのか」という空間・時間的な基準によって「被爆者」と「非被爆者」との境界線が引かれることになるのだが、境界線を規定するのが放射線被害の有無である。精確に言い換えるならば、原爆の放射線に起因する被害を受けた可能性があると国家に認められるか否かが「被爆者」の認定においては決定的となる。放射線が人体に与える影響に関する医科学調査が「被爆者」誕生にあたって重要な役割を果たしたゆえんである。

他の戦争被害者（特に空襲被害者）との「均衡問題」を理由に、原爆被害者に対する国家援護に否定的であった日本政府が態度を一変させた背景には、1954年の「第五福竜丸事件」（「ビキニ事件」）を契機に巻き起こった原水爆禁止の世論があった。放射線に起因する身体被害が前景化することによって、原爆被爆者援護が可能になったのである。

原爆医療法の目的は、「被爆者が今なお置かれている健康上の特別の状態にかんがみ」国が健康診断と医療を行うことで、被爆者の「健康の保持及び向上をはかること」である。「原爆の傷害作用」とは、原爆が爆発したときに放出される放射線、熱線、爆風その他を「総合した強力な作用」を指す。特に、原爆に特有の傷害作用としては、放射線が挙げられるが、それこそが、他の

戦争による負傷疾病と区別される特異性だと政府は強調する。医療法提案時の説明では、被爆者の多くが「要医療者」であること、そして、健康にみえる人も「突然発病し死亡する」ことなどを挙げているが、他の戦争被害者と区別する根拠を示すために、治癒能力の低下も含めて、放射線に起因する被害を前面に打ち出したのである。

原爆医療法は、放射線の影響を受けた可能性のある被爆生存者を医療面で援護する施策として制定されたのであって、原爆被害者全体に対する援護策ではなかった。さらに、援護の対象となる「被爆者」が晩発性の放射線被害の可能性によって規定されている限り、放射線に晒されなかった遺族（例えば疎開していた子ども）が援護の対象となることはあり得ないし、空襲被害者に対する援護を拒否する政府の論理を崩すことはできない。被爆者に対する援護は、放射線による晩発性の健康被害という公衆衛生上の「統治者による配慮」の問題に矮小化され、戦争遂行主体としての国家が被害に対して償いという意味は微塵もないからである。

## 6. おわりに

原爆被爆から10年余りの間に、私たちが現在知るような「原爆体験」の原型が形成された。爆心地からの時空間的な距離を基準として被害体験を想起する集合的記憶の成立により、原爆被爆と空襲との間にあった連続性が忘却されていくが、その背景には、放射線の身体被害に関する医科学言説や核に関わる軍事戦略言説とともに、国家による戦争被害者援護政策が作用していたといえるのである。そして、2011年3月に起きた東京電力福島第一原子力発電所の事故を契機として、原爆体験は、放射線に被曝した被害体験として改めて想起されることになったのである。

### 【参考文献】

- アライグ・アスマン、『想起の空間——文化的記憶の形態と変遷』（安川春其訳）、水声社、2007年
- モーリス・アルバックス『集合的記憶』（小関藤一郎訳）行路社、1989年

- 直野章子『原爆体験と戦後日本——記憶の形成と継承』岩波書店、2015年  
\_\_\_\_\_『被ばくと補償——広島、長崎、そして福島』平凡社、2011年  
\_\_\_\_\_「償いなき国の被爆者対策——いまだ叶わぬ被爆者援護法」高橋眞  
司・舟越耿一編『ナガサキから平和学する！』法律文化社、2009年、  
64-76頁
- 宇吹暁『原爆手記掲載図書・雑誌総目録』日外アソシエーツ、1999年  
\_\_\_\_\_『ヒロシマ戦後史——被爆体験はどう受けとめられてきたか』岩波  
書店、2014年
- 米山リサ『広島：記憶のポリティクス』（小沢弘明・小澤祥子・小田島勝浩  
訳）岩波書店、2005年

## ヒロシマから福島へ、そして広島へ

放射線影響研究所理事長 丹羽太貴

### 1. はじめに

私は1967年に大学院に入学し、2007年に大学を退職するまで、放射線の健康影響に関わる研究を行ってきました。1984年から1997年は広島大学原爆放射線医科学研究所（広大原医研）にあつて、放射線影響研究所（放影研）の研究者とも交流をしながら、放射線による遺伝的影響や発がんの機構を解明するため、主にマウスを用いて研究していました。そのようなことから、放射線の健康影響については、それなりの知識と見識を持っているとの自負があり、2011年3月の東京電力福島第一原発事故の後に、東京や福島で放射線の健康影響についての知識を広めるべく講演を行いました。しかし、福島の人々には私の話が全く通じないことを思い知らされました。なぜ自分が受け入れられないのかを理解せねばとの思いで、2012年から福島に移り住み、地域の人々との交流を開始しました。福島での3年の生活で、事故当初に私の話や活動が受け入れられなかった理由が分かり始めた2015年、広島の放影研に勤務することになりました。

私は、自分の研究者人生のほとんどを、放射線が線量に応じて身体を傷付け、それが健康障害をもたらす機構についての研究を行ってまいりました。しかし福島では、放射線が身体のみならず心まで破壊し、人々の日々の生活を破壊し、地域社会の崩壊までをもたらすものであることを学びました。福島において放射線が人々の健康のみならず日常にまで大きな影響をもたらすことを知った私は、広島で何をすべきなのかについて、今いろいろ考えさせられています。

今回の講演では、まず放射線がもたらす健康影響のサイエンスについて、次に、放射線が人々と社会にもたらす多面的な問題について話をさせていただきます。

## 2. ヒロシマ——原爆放射線の健康影響

### 1) 広島における経験

私は1971年に学園紛争で荒廃した国内の大学を離れ、米国に留学しました。留学先では、放射線によってマウスに生じたリンパ腫から分離され、白血病を誘発する腫瘍ウイルスについての研究を行い、1975年に学位を得ました。帰国後に大学で職に就き、ヒトやマウスの細胞のゲノムの中に眠っている腫瘍ウイルスが放射線によって目覚める機構の研究を始めました。1984年に広島大学の原爆放射線医科学研究所に赴任しましたが、近くの比治山にある放影研にしばしば出入りしました。その中で放影研でなされている被爆者の追跡調査が極めて精緻なデータを出しているのに驚き、それまで行っていた分子レベルの研究をやめ、放射線の遺伝的影響や発がんの機構を明らかにすべく、マウスを用いた研究を開始し、後に移った京都大学でも同様の研究を続けました。

つまり、私は放射線の人体影響の研究で研究者生活を過ごしたことになります。その中で放影研が行ってきた原爆被爆者の方々における放射線の健康影響の研究は、私にとって常に大切な指針でした。以下に原爆傷害調査委員会、いわゆる ABCC、から放影研に至る歴史と、その研究成果を簡単に紹介します。

### 2) 広島・長崎における原爆

戦争で用いられる兵器は、常にその時代の最先端の技術を集めて作られます。これは太古の昔から、20世紀の2つの世界大戦まで共通しています。第一次世界大戦では化学と工業の最先端技術を用いて爆薬と毒ガスが作られました。第二次世界大戦では物理学と工学の最先端を結集して原爆が作られました。これらの2つの究極兵器は、非人道性において共通しますが、実はそれらの開発には、友人同士でいずれもノーベル賞を受けたフリッツ・ハーバーとアルバート・アインシュタインが関わっています。米国における原爆の開発は、1942年10月に始まり、3年足らずの1945年7月16日に爆発実験

が行われ、その後わずか3週間の8月6日にTNT火薬換算で16 ktのウラン爆弾が広島に、ついで9日に21 ktのプルトニウム爆弾が長崎に投下されました。原爆のエネルギーの50%は爆風、35%は熱線、そして15%は放射線として放出され、これらは、およその数字ではありますが、1945年末までに広島で14万人、長崎で7万人に死をもたらしました。

### 3) 原爆放射線の健康影響に関する調査

原爆投下後の混乱の中での健康被害の解析については、様々な記述があります。医学の専門家による最も早期の解析は、8月10日に陸軍軍医学校の山科清少佐と、京大医学部の杉山繁輝教授が、それぞれ似島において行った病理解剖ではないでしょうか。その後、東大の都築正男教授が陸軍軍医学校と理化学研究所の協力のもと、8月30日に広島に入り、詳細な調査を開始しました。9月には連合国の調査団が結成され、都築教授の調査団はこの連合国調査団に吸収され、日米合同調査団となります(文献1)。合同調査団の報告書は1946年にまとめられ、これに基づいて被爆者の調査の継続が打ち出されました。トルーマン大統領の承認を経て、1947年にABCCが設立され、同年広島に研究所が、1948年には長崎に研究所が開設されました(文献2)。なお連合国司令部は1945年9月にプレスコードを敷き、原爆の影響とその研究に関するすべての情報の発表を禁じています(文献3)。これは1949年10月に解除されましたが、この間我が国では放射線の影響について語りえなくなりました。今日においても放射線は秘密めいたイメージを持っていますが、被爆者で甚大な健康影響が見られていたこの時期での言論統制は残念なことと言うべきでしょう。

設立当初のABCCの研究の中で、今日までその成果が残り、引用され続けているのは、放射線の遺伝的影響です。1948年に設定された遺伝研究プログラムでは、食糧の配給制度が利用されました。終戦後の食糧難の日本では、保健所で登録した妊娠5ヶ月の妊婦は特別の食糧配給を受けることができたので、配給の際に質問に記入してもらい、これに基づいて出産に立ち会う助産婦や産婦人科の医師からデータを集めました。被爆者の子どもさんたちは

極めて高い率で登録されています。

ABCCの初期の研究には、白血病調査、白内障調査、胎内被爆児調査、被曝線量調査なども含まれています。しかし当初の研究は、調査集団の設定や研究のデザインなどが曖昧で、さらに調査の継続期間も明確ではないなどの問題があり、1955年にミシガン大学のトーマス・フランシス教授を委員長とする委員会が設定されました。この委員会はABCCに対して、明確な目的のもとに設定された固定集団を長期にわたり追跡することを勧告し、今日の調査に至っています。

こうして設定された集団には、被爆二世調査集団、被爆二世健康影響調査集団、寿命調査集団、成人健康調査集団、胎内被爆集団があります。これらの固定集団が、原爆投下から70余年が経過した今日においても、疾患と放射線の関係についての新たな知見を生み出しているのは驚きです。なお成人健康調査集団の被爆者の方々からは、尿や血液などの貴重な生物試料もご提供いただいています。疾患の発症に至る過程をさらに詳しく調べることを可能にするこのような試料は極めて貴重です。

なお、1960年代には、ベトナム戦争の激化で米国の財政事情が悪化し、ABCCは1975年4月1日をもって、日米双方の財務負担で運営される放影研となりました。次にABCC-放影研の研究から明らかになった原爆放射線の健康影響の概略を述べましょう。

#### 4) ABCC-放影研で明らかにされた原爆放射線の健康影響の概略(文献4)

##### 急性障害

放射線が被爆者の体組織に対して与えた影響で最初に見られたものは、原爆投下の直後に見られた急性障害です。急性障害は、線量が1 Gy以上、数時間から数ヶ月の潜伏期で症状が表れるものを言います。そのため、急性症状は、ABCCの研究ではなく、日本人研究者が記載しています。これらの症状には、被曝後数時間以内に認められる嘔吐、数日から数週間で見られる下痢、血液細胞数の減少、出血、脱毛、男性の一過性不妊症などがあります。これらの症状は、身体のいろいろな組織の機能が損なわれることで生じます。

なかでも造血系や上皮系など細胞分裂が盛んな組織では、細胞の分裂が阻害され、機能細胞の供給が断たれることで生じます。たとえば腸管の上皮細胞の喪失は下痢と下血をもたらし、造血系細胞の喪失は、血小板の減少による出血や、リンパ球等免疫担当細胞の減少による感染症をもたらします。これらの急性障害の頻度と重篤度は、線量が増えるにしたがって大きいものになり、線量が高い場合には死が生じます。被曝後60日以内の死亡率が50%になる半致死線量は、2.9–3.3 Gyと推定されています。なお急性障害については、原爆が投下された1945年の秋までに症状が出た方がほとんどなので、その研究は、ABCC 発足以前の日本側の研究者の寄与が大きいです。

### 胎児期被曝による障害

胎児被曝集団では、3,600人の追跡調査が行われています。胎児期に 0.2 Gy 以上の放射線を受けると、知的障害のリスクが高まります（文献7）。この障害の発症は、妊娠8週から15週において感受性が高く、7週齢以前あるいは25週齢以降で感受性は低くなり、26–40週では見られません。なお胎児被曝の場合、被曝時の胎児の発育段階によっては、頭囲の小さな人の割合が増えるのですが、必ずしも全員が知的障害を伴うわけではありません。

### 遺伝的影響

すでに述べたように原爆放射線による健康影響のなかで、遺伝的影響については当初から高い関心が寄せられました。しかし7万人余の被曝二世集団についての初期の新生児の調査に始まって、時としては悪いデザインの研究も含め、様々な解析が行われてきましたが、今日に至るまで、明らかな遺伝的影響は認められていません（文献4）。ただこの結果は、原爆の放射線が遺伝的影響をもたらさないことを意味するのではなく、7万人程度の集団において検出できない程度であることを示すにすぎません。

なお近年小児がんの治療法が進歩し、治療成績は極めて高くなっています。小児がんによっては放射線治療が使われます。小児の腎臓がんの治療では 2 Gy の線量を病巣に反復して照射しますが、近傍にある精巣や卵巣は、最低数

Gy、時には数 10 Gy もの高い線量を受けます。最近小児がんが完治した方が成人して、子どもさんをもうけられる例が増えていきます。外国では小児がん完治者からお生まれになった子どもさんについての調査研究も行われていますが、そこでも遺伝的影響は観察されないとする多くの報告があります（文献 5）。これらは被爆二世の調査結果を考えるうえで重要です。

### 白血病

白血病は原爆被爆者に発症するがんの中で、最も短い潜伏期で認められるものです（文献 4）。被爆者の白血病は、被爆後約 2 年で頻度の上昇が報告され、6 - 8 年をピークとしてその後低下しました。単位線量あたりのリスクは、小児から若年の被曝で高く、被曝時年齢が高いと感受性が低下します。ただ白血病、とりわけ小児・若年の白血病はもともと 10 万人あたり数人と、頻度が低いので、線量あたりのリスクが高くても、実際の増加症例数は大きいものではありません。

### 固形がん

固形がんとは塊を作って大きくなるものを指し、ヒトがんのほとんどがこれです。小児の固形がんもありますがその頻度は 10 万人当たり数人とごく低く、通常の固形がんは年齢とともに発症頻度が増加します。高齢化の日本では、成人がんの生涯発症率は 60%、そして生涯死亡率は 30%とされています。

被爆された方々で固形がんの頻度が高まる可能性が示されたのは、被爆後 10 年ほど経った 1956 年でした。地域においてがんの症例を登録する腫瘍登録制度は、広島で 1957 年に、長崎で 1958 年に開始されており、そのデータに基づく解析から、被爆者の固形がんについても多くの結果が得られています。80,205 人の被爆者の方々を 2009 年まで追跡した結果によると、22,538 のがんが見つかっています。この中で原爆放射線が無ければ発症しなかったと予想されるがんは、992 症例と推定されています。

被爆者の方々のがんについて放射線の線量との関係を解析した結果、固形がん全般のリスクは、放射線の線量とともに直線的に増加することが明らか

になりました。この増加率は、若年の被曝で大きく、被曝時年齢が高いと小さくなります。具体的には、30歳の成人が1 Gyの線量を受けると、一生の間がんで死亡する頻度は10%増加します。つまり生涯がん死亡率が30%から40%になる計算です。一桁低い線量の100 mGyでのがん死亡の増加は1%と予想されます。しかしこの1%の増加を、統計的有意性をもって確認するのは、10万人近い被曝者の集団をもってしても困難です。その理由を下記します。

一般集団におけるがんの発病や死亡の頻度は様々な要因で変化します。たとえば我が国におけるがん死亡率（年あたり、10万人あたり）は、都道府県によって異なり、最低の長野における68人から最高の青森における98人まで、大きく変動します。もちろん特定県内でも地域による変動も見られますし、しかも個々人の生活習慣によっても変動します。放射線量が少なくなればなる程、個々人の生活習慣などの影響の方が線量よりも相対的に大きな影響をもつことになり、そのような状況で、100 mGyの放射線の被曝がもたらす可能性のある1%の死亡率の増加を確実に検出することの困難さは、ご理解いただけるのではないのでしょうか。

なお放射線による固形がんリスクの増加の大きさは、組織によって異なります。組織の中で放射線による発がん感受性が高いのは、膀胱、乳房、肺であり、逆に低いのは、前立腺、子宮、皮膚などです。

### がん以外の疾患

被曝者の死因解析を行う中で、がん以外の疾患の増加を示唆する結果も出ています。放射線で頻度が上昇するがん以外の疾患には、高齢化と相まって発症が増加する心疾患や、白内障があります。白内障は、放射線の線量に依存して増加することが明らかです。しかし、がん以外の疾患で白内障以外について、放射線との関連をはっきりさせるには、まだまだこれからの研究が必要です。

## 5) ABCC-放影研の研究の位置づけ

放影研の疫学研究の基本デザインは、ABCCの時代に確立されました。被爆された方々は、男女両性と、被爆時年齢も様々な一般人で、こうした12万人の大集団を対象に、1940年代後半から追跡調査が行われています。このように、最初に集団を設定し、その集団でどのような病気の罹患が発生するのか、どのような病気で死亡するのかを追跡して解析する手法を、コホート研究と呼びます。ちなみにコホートとは集団と言う意味です。なお疫学には、疾患を発症してしまった人としなかった人とを比較する症例対照研究と呼ばれる手法もありますが、症例の選び方などで結果が大きく左右される可能性があり、信頼性が低いと言われます。これに対してコホート研究は、大変な手間とお金がかかりますが、その信頼性は、大変に高いとされています。

ABCC-放影研が、被爆者の方々の協力のもとで明らかにした放射線の実態は、極めて信用がおけるものとして、放射線リスクについての世界の標準データとして国連科学委員会など、公的な組織が作成する報告書に多く引用されています（文献6）。そしてこれに基づいて国際放射線防護委員会（ICRP）が放射線防護の体系を構築し、勧告として世界に発信し、各国での放射線防護の政策が作られています（文献7）。放射線防護の政策は、たとえば人々の生活に欠かせない病院の放射線診断や放射線治療の場で、医師や技師を放射線から守るためにも使われています。被爆者の方々のデータが、世界の人々を放射線から守っていると言っても過言ではありません。また被爆者の方々の健康影響についての研究は、1945年に原爆が引き起こした災厄の健康面での実相について、科学を通じて世界に、そして未来に証言するものと言えます。

なお初期のABCCの調査結果は、厚生省に提出され、1957年の「原子爆弾被爆者の医療に関する法律（原爆医療法）」を制定する上での一助となりました。

### 3. 福島

#### 1) 福島事故と私

2011年3月11日の東日本大震災は巨大なものでした。当日、私は東京でビルの5階に居ましたが、立っているのが難しいほどの揺れでした。そして直後のテレビで、宮城平野を大変な速度で進む津波を茫然と見ていました。

この強い揺れは、福島第一原子力発電所の受電装置と外部からの送電システムを破壊し、続く巨大津波は非常用発電システムを水没させました。このため冷却システムは機能せず、燃料棒溶融が始まり、発生した水素による爆発で、原子炉の圧力容器や格納容器が破壊され、そこから放射性物質が大気中へ放出されました。放射性物質の大部分は西風によって太平洋に拡散しましたが、一部は南下して千葉にまで到達しました。3月15日の2号炉からの漏れは北北西に流れ、折からの雨と雪で各所に沈着しながら阿武隈山地の飯館村を越え、伊達市や福島市に入り、さらに南下して栃木、群馬にまで達しました。

この状況のもと、政府は3月12日に20 km 圏内に緊急避難を、15日には30 km 圏内に屋内退避を命令し、4月22日には、今後1年間の人体への累積線量が20 mSvを超えると予想される地域を計画的避難区域と定め、避難を求めました。これにより福島から、自主避難も含めて最大16万人を超える避難者が出ました。事故から6年を過ぎた今日でも6万人近い方々が故郷を離れて生活をされています。

福島事故当時東京に居た私は、自分の放射線についての知識を役立てようと思い、事故後、東京都内や福島で講演を開始しました。またチェルノブイル原発事故に遭った南ベラルーシの立入地域の近傍を訪問し、地域の人々と話をして、25年が経過して復旧が進みつつある状況に安堵しました。しかし、福島の講演会で、私のメッセージは地域の方々に全く通じないことが分かりました。正しい知識なのに信用されない理由が理解できない私は、大変困惑しましたが、運よく事故の翌年に、福島医科大学の非常勤の職を得て、福島市に移住しました。福島では、知識を伝えるのではなく、地域の方々のお話

を聞くことに徹しました。

## 2) ICRP ダイアログセミナー

福島での私は、福島医大に勤務する傍ら、自分が所属する国際放射線防護委員会 (ICRP) の活動として、福島の地域におけるダイアログセミナーを企画し、その運営に力を注ぎました。ICRP は放射線防護に関する勧告を世界に向けて発信している1928年創設の NPO 組織です。この ICRP が2009年に刊行した報告書111は、放射線事故後の地域の復興を扱ったもので、ICRP の委員の一人である Jacques Lochard 氏がチェルノブイル事故による汚染を受けた南ベラルーシの小さな村に家族共々移り住み、地域の復興に取り組んだ経験に基づいて書かれています (文献8)。この報告書111は、福島事故後の日本の若い方々の間で広く読まれたという点で (文献9)、堅苦しい ICRP の専門書の中で、類のない存在です。

報告書111によれば、事故後の南ベラルーシにおいて放射線による健康影響以上に大きかった問題は、放射線に取り囲まれて生活しなければならない人々の不安とそれに由来する無力感・自己喪失感であったとのことです。この状態を改善する上で、人々が自ら行動を起こすことが最重要で、その最初のステップは人々が語り合い共有できる価値を見つけ、その実現に向けて行動することです。共有と連帯、そして自ら行動を起こす自助努力で、人は自分を取り戻します。

南ベラルーシで見られた放射線への不安は、福島でも横溢していました。不安になった人々は、外部からの専門家を信用しません。そして不信はコミュニティの住民の間でも見られます。さらに避難された方々の不安は非常に深いものがあります。ICRP は、この状況の改善には、汚染地域における住民相互の対話と専門家との対話が大切であると説いています。このような対話を推進するため、私たちはダイアログセミナーと名付けた会合を福島で開催することにしました。ダイアログセミナーは、2011年から2015年まで、12回が開催され、福島の住民を中心に、地域の教育や医療の専門家、首都圏在住の一般市民、さらに国内外の放射線の専門家、それに欧州でチェルノブイ

ル事故による汚染を受けた地域の農業従事者や保健師なども参加しました（文献10）。

### 3) 福島における人々の自己統御の喪失と回復——何を失ったのか？どのようにすれば自分を取り戻せるのか？

私個人の経験ですが、事故後の6月に訪問した立入禁止地域の飯館村長泥地区では、線量計の針が振り切れてしまい、その汚染レベルの高さに驚きました。ただ、実際の線量としては、それほどにはならなかった点で少しは安心しました。国などが線量を測定した結果をこれまで逐一発表していますが、避難地域以外の市町村の方々が受けた年間線量は、2011年度においてでも数mSvまででした（文献11）。事故で放出された放射性物質による線量はその後急速に低下し、6年を経過した今はそろそろ下げ止まり、県内の多くの場所で年間1mSvあるいはそれ以下にまで低下しています。このことは福島高校の生徒さんが中心になって、福島県内外やヨーロッパの高校と協力して行った2014年の線量測定でも確認されています（文献12）。しかしたとえ線量が低くても、原発に由来する放射性物質による汚染は、人々の心や生活、そして地域のコミュニティーに甚大な影響を及ぼします。

放射線は、目に見えないので、実態の把握ができません。実態が把握できないものに対する判断は、人毎に異なります。放射線については、ある者は感じないのだから危険はないと判断し、ある者は感じられないのだから余計に危険だと考えます。すなわち個々人の放射線への判断はそれぞれに異なります。その結果として放射線に対する意見を自分の周囲と共有することができなくなります。そしてこれは人間関係を分断し、人々を孤立させます。この状況に加えて、福島では原発に近い地域からの避難が行われました。避難生活は元の生活を喪失することで、不安に拍車をかけます。また避難先の地域住民との関係も時として難しいものになります。

そもそも一般市民の方々は、それぞれ異なる経験に基づいて個人が主観的に判断します。しかし科学者は、様々に異なるものの中から客観的に精査をして、一般則を求めようとします。そしてそのような一般則が、たとえば放

影研が明らかにした放射線のリスク係数なのです。しかしながら、福島で放射線に取り巻かれて不安に思っている方々や、避難生活の中で不安にさいなまれている方々に、放射線のリスク係数などの客観的な一般則は、現実の生活の中での意味付けがないかぎり、理解不能であるのは自明です。そして主観と客観の間のギャップが埋まるものではありません。唯一このギャップを埋めるものがあるとすれば、それは信頼です。このような理由で、私の講演は福島の人々に受け入れられるはずもなかったのです。

元々人々は、自分の日常の中で、いろいろな人や物と繋がりを持って生きています。そしてそれらの繋がり、自分で統御できるものである限り、安心して生活を送ることができます。しかし、その日常の中に自分で対応できない（と思っている）放射線が出現すると、日常はもはや統御できるものではなくなります。すなわち、福島で人々は自らの生活や日常を統御できなくなり、それが様々な問題を生むことになります。

我々が力を入れたダイアログセミナーは、そのような状況に置かれた住民の方々に対話の場を提供し、住民同士、住民と専門家、それとチェルノブイル事故と同様の経験をした南ベラルーシやフィンランドの農家の方々と、共有できるものを模索していただくというものでした。

#### 4) 福島から学んだもの

4年間のダイアログセミナーから以下を学びました。福島では、放射線が人間関係の分断を生み、さらに避難した場合にはこれまでとは異なる生活の中で、人々は自己統御力を損ないます。その中で、こよなく美しいと思っていた福島の自然すら色あせたものになってしまいます。本来人は自分が日常生活の中で主役である限り、心安らかに生活ができます。しかし福島では、あるいはチェルノブイルでも、人々の日常は放射線が主役になりました。主役を自分に取り戻すには、放射線に振り回されるのではなく、自らが主役として行動するしかありません。

放射線の実態は、測定することで把握可能です。そのため放射線の測定は、自分に主役を取り戻すために極めて大切です。また得られた線量データは、

住民の間で共有しうるだけでなく、専門家のコミュニケーションにも使えます。専門家は原発事故で汚染を受けた地域において線量測定の手助けをすることで、住民との信頼を構築できます。

放射線や避難で分断された福島の住民は、自ら行動することで自分の心を取り戻し、主役を取り戻し、人々との関係を取り戻すことができます。ただし、分断は福島の中にとどまらず、福島と福島の外との間でも生じます。福島は、「フクシマ」と言うラベルになり、そのラベルを貼られると、人であれ物であれ、差別の対象となり、恐怖や蔑視で迎えられます。差別を無くすためには福島の中だけでは不可能で、福島以外の人々が福島での放射線の実態を正しく把握し、放射線リスクについても正しく理解し、これらに対応することが必要です。

なお福島から学んだ多くのことは、参考文献の13に記載されています。

#### 4. ふたたび広島で

私は2015年6月19日付けで、広島と長崎に研究所をもつ放影研に職を得ました。前回広島に居た時は、大学の研究所で放射線がもたらす健康影響の研究にのみ集中していたため、私の視点は被爆者の集団とそこから得られたリスク情報であり、その情報から一般則を探し出して、機構を明らかにすることでした。

原爆は爆風、熱線、放射線で人々を傷つけました。これらの中で、とりわけ放射線による健康影響は、世界の関心事でした。放影研は、ABCCから数えてほぼ70年近く被爆者を集団として客観的に評価することを通じて、放射線による健康影響の実態解明の研究を続けてきています。そして放影研は、健康影響という客観を通じて、被爆者を世界に繋ぎ、また未来に伝える役割を果たしています。しかし放影研の研究のすべては、被爆者の方々の貢献であることも忘れてはなりません。そうであれば、放影研は被爆者の集団だけではなく、個々の構成員である被爆者の主観あるいは思いについても、敬意を払うべきでしょう。

わずか3年であった私の福島での経験は、たとえ健康影響が検出できない

ほど小さい線量でも放射線が人々に非常な苦しみを与えることを教えてくれました。広島・長崎の原爆では、線量が極めて高かったので大きな健康影響をもたらしたため、これまで健康の側面が強く意識されてきました。しかしながら、多大の健康影響をもたらすほどなら、健康影響以外の被爆者の方々の苦しみも大きなものであったろうことは、想像に難くありません。原爆は生活の基盤を奪い、家族の構成員を奪い、身体的な障害のみならず、心にも大きな傷をもたらしました。そして戦後も長期にわたって被爆者の方々が日常を取り戻す上で、大きな困難をもたらしました（文献14）。被爆したことへの差別は、こういった苦しみをさらに増幅するものであったでしょう。また様々な破壊の実相は、それぞれの被爆者で異なる転帰をもたらしたでしょう。被爆者についての研究は、本来このような多岐にわたる破壊を対象にするものでなくてはならないと思います。放影研はこの破壊の中で、健康リスクを対象とするものですが、原爆が被爆者にもたらした影響はさらに複雑多岐の大きなものでありました。ただ敢えて申し上げるなら、それぞれの被爆者の方々にとってそれまでの日常の喪失、それまでの自分の喪失であったことは確かです。この失われたものを科学するには、我々のような自然科学者だけではなく、社会学者や社会心理学者、さらには経済学者など、広範な人文系の研究者が広汎な破壊の問題として研究する必要があります。被爆者の方々によっては、戦後70余年の今、大変な努力の積み重ねにより、原爆で失ったものや自分であることを、取り戻しておられます。研究者はすべからず、被爆者の方々に耳を傾けるべきでありましょう。

以上、私が若いころから心がけた放射線の健康影響の研究は、被爆者の集団を対象にするものでした。しかし、福島では、放射線の影響が健康以外にもあること、そしてその影響は誇りある個人の破壊であることを学びました。そしてサイエンスは、個人に基盤を置く人間同士の信頼がなければ意味を持ちえないことも学びました。サイエンスの範疇に身を置く放影研ではありますが、個人としての被爆者の方々に向き合う立場でなくてはなりません。皆様にはよろしくご指導を賜りたく存じます。

**【参考文献】**

1. 小高健、『日本近代医学史』、考古堂、2011年
2. 松坂義正、「ABCCに関する研究ノート」、広島医学 34(11), 1149-1163, 1981年
3. モニカ・ブラウ、『検閲—禁じられた原爆報道—』、時事通信社、1987年
4. 公益財団法人放射線影響研究所「要覧」、2013年 <http://www.rerf.or.jp/shared/briefdescript/briefdescript.pdf>
5. Winther JF, Olsen JH, Wu H, Shyr Y, Mulvihill JJ, Stovall M, Nielsen A, Schmiegelow M, Boice JD Jr. Genetic disease in the children of Danish survivors of childhood and adolescent cancer. *J Clin Oncol.* 30(1), 27-33, 2012.
6. UNSCEAR, 2006. Effects of Ionizing Radiation. UNSCEAR 2006 Report. Volume 1. Report to the General Assembly, with Scientific Annexes A and B. UN Sales Publication 08.IX.6. United Nations, Vienna.
7. ICRP, Recommendations of the International Commission on Radiological Protection. ICRP Publication 103. *Ann. ICRP* 37(2-4), 2007.
8. ICRP、「原子力事故または放射線緊急事態後の長期汚染地域に居住する人々の防護に対する委員会勧告の適用」、ICRP Publication 111、2012年
9. 「ICRP 111を読んで」、<http://www59.atwiki.jp/birdtaka/pages/23.html>、2012年
10. ICRP ダイアログセミナーの記録：<http://www.icrp.org/page.asp?id=189>
11. 国連科学委員会2013年報告、「2011年東日本大震災後の原子力事故による放射線被ばくのレベルと影響」、UNSCEAR 2013年
12. Adachi N, Adamovitch V, Adjovi Y, et al., Measurement and comparison of individual external doses of high-school students living in Japan, France, Poland and Belarus—the ‘D-shuttle’ project. *J Radiol Prot.* 36, 49-66, 2015.
13. ICRP 111解説書編集委員会、『語り合うためのICRP 111—ふるさとの

- 暮らしと放射線防護—』、公益財団法人日本アイソトープ協会、2015年
14. Chubachi M. The relationship between the damage on the bodies, household structures and social livings of atomic bomb survivors and the process of their rehabilitation. *Keio Economic Studies*, 6, 82-103, 1969.

# 核兵器の現状と被爆体験

## —核兵器の非人道性と戦争の非人道性—

広島市立大学広島平和研究所教授 水本和実

### I はじめに

2017年7月、国連で核兵器禁止条約が成立した。ここ数年、核兵器の非人道性に基づき核兵器の廃絶や非合法化（核兵器禁止条約）を求める動きが国際的に盛り上がった成果だといえよう。この動きは2012年にスイスやノルウェーなど16カ国が提案した「核兵器の非人道性に関する共同声明」が出発点となった。声明への賛同国は2015年4月に159カ国に達した。

この流れを受けて2016年秋の国連総会では、核兵器禁止条約制定のための交渉会議を2017年に開催する決議案が賛成123、反対38、棄権16で可決した。決議に従い2017年3月と6、7月に会議が開かれた結果、核兵器禁止条約は賛成122、反対1、棄権1で採択された。

核兵器禁止条約そのものに関する分析は、次の機会に行う事にし、本稿では、こうした核兵器をめぐる動向の背景にある、広島・長崎の被爆体験の今日的意味について考えてみる。するとそこには、被爆体験が核兵器を規制しようとする国際的動向の原点となっていると同時に、被爆体験をもたらした原爆投下に関して、米国社会に今なお根強い「原爆投下正当論」が存在し、そのことが核兵器廃絶へ向けた日米や国際社会における共同認識の形成を妨げる一因にもなっている事が分かる。

本稿は、原爆投下を二つの視点で捉えることで、そうした認識の対立を克服することをめざす。二つの視点とは、非人道兵器としての原爆と、戦争の文脈における原爆投下である。言い換えるなら、核兵器の非人道性と、原爆投下をもたらした戦争の非人道性である。被爆地・広島がそれぞれの非人道性を訴えることで、無意味な対立の克服が可能になるのではないだろうか。

## II 核兵器の非人道性

### 1 被爆体験にみる核兵器の危険性

被爆体験には一般の「戦争体験」や「大空襲の体験」と共通する部分もあるが、明らかに異なる側面も存在する。

#### (1) 圧倒的に高い死亡率

原爆の被害の危険性を雄弁に物語る数字として死亡率があげられる。経済安定本部が1949年4月に発表した『太平洋戦争による我国の被害総合報告書』は、広島、長崎を含む主要都市における戦災の死者数を1944年2月の人口と比較し、死亡率を推計している。それによると広島市の死亡率は23.2%、長崎市の死亡率は8.8%と際立って高いのがわかる。他の都市は「東京都区域」の1.4%をのぞくといずれも1%以下だ。

このデータは広島市の死者を78,150人、長崎市の死者を23,753人とかなり低く見積もっているが、その後の推計によれば広島市の死者は約14万人±1万人（1945年12月末まで）、長崎市の死者は約7万3884人であり、その数字

太平洋戦争による主要都市の死亡率

都市名	死者数	1944年2月の人口	死亡率	現在の推定死者数に基づく死亡率
広島市	78,150人	336,483人	23.2%	41.6% ± 3%
長崎市	23,753人	270,063人	8.8%	27.4%
東京都区域	95,374人	6,657,620人	1.4%	—
神戸市	6,789人	918,032人	0.7%	—
名古屋市	8,076人	1,349,740人	0.6%	—
横浜市	4,616人	1,034,740人	0.4%	—
大阪市	9,246人	2,833,342人	0.3%	—

経済安定本部『太平洋戦争による我国の被害総合報告書』（1949年4月）をもとに筆者作成

をあてはめれば、死亡率は広島市が41.6% ± 3%、長崎市が27.4%になる。通常兵器の空襲を受けた他都市の死亡率と比較すると、原爆が持つ無差別大量の殺傷力の大きさがあらためて浮き彫りになる。

## (2) 物理的影響——特異な破壊力

高い死亡率をもたらす原爆の圧倒的な破壊力を構成する要素として指摘されるのは「爆風」「熱線」「放射線」の三つであり、これらに加えて衝撃波や高熱火災などをあげる資料もあるが、衝撃波は爆風の一部、高熱火災は爆風と熱線の複合被害と見ることができる。これらの要素が複合して、通常兵器では不可能な原爆特有の破壊力をもたらした。

## (3) 医学的影響——放射線被曝の危険性

核兵器の危険性を最も端的に物語るのは、放射線被曝である。被曝者は、放射線に起因するさまざまな障害に苦しんできた。身体的障害は、被曝直後からほぼ4ヵ月後までに起きる「急性障害」と、それ以降に起きる「後障害」に分けられ、内容も脱毛や下痢、発熱、嘔吐などの急性障害と、白血病、白内障、各部位の癌、「原爆ぶらぶら病」と呼ばれる虚脱症状などの後障害をはじめ、多岐にわたり、それら全体が「原爆病」「原爆症」と呼ばれたが、当初は放射線との因果関係の立証が困難なものもあった。

しかし、放射線医学の研究者らの努力でその構造が次第に解明された。かつて広島大学原爆放射能医学研究所（現・広島大学原爆放射線医科学研究所）の所長を務めた鎌田七男氏は放射線が引き起こす障害について「放射線が遺伝子に傷をつけること」に起因するという。被曝者が浴びた放射線量の強さに応じて、何年後にどの部位の癌の発生率が高くなるか、というメカニズムもほぼ明らかにされている。鎌田氏によると、被曝後70年を経た今、一つの癌からの細胞の転移でなく、別個の部位に複数の癌が発症する「重複癌」が多発しているという。

#### (4) 外部被曝と内部被曝

放射線被曝には、体外から皮膚を通して被曝する「外部被曝」と、放射性降下物の微粒子が口や鼻から体内に入って被曝する「内部被曝」がある。前者を引き起こすのは、爆発直後の初期放射線（直接放射線）と、地面や建物から出る残留放射線で、後者を引き起こすのは「死の灰」と呼ばれる放射性降下物である。

従来の放射線被曝の分析では、外部被曝と内部被曝の区別よりも、浴びた放射線の強さ（線量）と発生した障害の關係の解明に主眼がおかれていた。だが最近の研究では、体内に入った放射性微粒子による低線量の放射線に長時間さらされると、遺伝子の修復能力が損なわれ、細胞周期の早い生殖細胞や造血機能（骨髄）、胎児などに障害を生じる可能性が指摘されている。

広島で被曝した医師・肥田舜太郎氏は、入市被曝者と内部被曝の關係に関する研究をふまえ、1972年にカナダの研究者ペトカウ（Abram Petkau）によって発見された「長時間の低線量放射線被曝の方が短時間の高線量放射線被曝に比べ、はるかに生体組織を破壊する」というペトカウ効果や、米国人研究者スターングラス（Ernest J. Sternglass）らによる「ごく微量の放射線でも体内から放射されると健康に深刻な影響をおよぼす」という説を重視する。その上で、核実験被害や原発事故、劣化ウラン兵器に関連するとみられる深刻な健康障害がいずれも内部被曝による可能性が高いことを警告し、分子生物学などによるメカニズム解明の必要性を主張している。

#### (5) 心理学的影響

被曝70年以上が過ぎた現在も多くは被曝者を苦しめている一つが、心の苦しみやトラウマ（心理的外傷）であるが、原爆による障害の中で最も研究が遅れているのが、心理学的、精神神経学的な影響であろう。原爆被曝の実相に関する基本的資料においてもその記述はわずかで、「被曝の精神的、心理学的影響については未知な部分が多く今後の研究が期待される」という。

そうした中、数少ない研究の一つと見なされているのが、米国人精神医学者リフトン（Robert J. Lifton）の著作“Death in Life”（邦訳は『死の内の生

命)である。リフトンは1962年に6ヵ月間広島に滞在して行った75人の被爆者との面接調査に基づき、この研究をまとめた。被爆者の心理研究で初めてトラウマの存在を明らかにした著作として、今日でも内外の研究者の間で評価されている。

鎌田七男氏はリフトンの分析をもとに、被爆者が受けた心理的影響を、①自分だけが生き残ったという「後悔と罪の意識」、②いつ放射線の障害が現れるかもしれぬという「限りない不安」、③地獄絵のような場面に再び遭遇したくないという「あの場面からの逃避」の意識、④「死者への尊敬と畏敬の念」の4点に整理している。

一方、被爆による心理学的な影響の一つではないかといわれる症状の一つに、「原爆ぶらぶら病」がある。一部の被爆者が倦怠感を訴え、労働をせずぶらぶらしている、というのが語源と見られ、これまで医学的には病気としての実体は否定されてきた。しかし米国による大気圏核実験で被曝した米兵や、チェルノブイリ原発事故被災者、劣化ウランに被曝した疑いのある湾岸戦争帰還兵の間で、原爆ぶらぶら病 (bura-bura disease) に類似した倦怠症状 (fatigue syndrome) があることが指摘されている。それらと放射線被曝との因果関係については、低線量放射線被曝で変形した赤血球が引き起こすとの説もあるが、まだ十分立証されたとはいえない。しかし、内部被曝と同様、被爆後70年を経てなお未解明であり、かつ今日の核被害と共通する可能性を持つ重要な問題である。

## 2 被爆体験と原爆投下正当論

広島・長崎の被爆体験は米国による原爆投下と表裏一体である。そして広島・長崎の被爆者が核兵器の危険性に関する警鐘を鳴らしてきたのに対し、米国では戦後、原爆投下正当論が形成されて支配的な世論となり、核兵器の危険性に関する訴えを相殺し隠蔽する役割を果たしてきた。原爆投下正当論が形成された経緯における主要な議論を分析する。

### (1) トルーマン大統領の声明

米国の指導者による、原爆投下に関する最初の見解が示されたのは、1945年8月6日に大統領のトルーマン（Harry S. Truman）が発表した声明である。

「16時間前、米国航空機一機が日本陸軍の重要基地である広島に爆弾一発を投下した」「日本は、パールハーバーにおいて空から戦争を開始した。彼らは、何倍もの報復をこうむった」「最後通告がポツダムで出されたのは、全面的破滅から日本国民を救うためであった。彼らの指導者は、たちどころにその通告を拒否した。もし彼らが今われわれの条件を受け容れなければ（略）この空からの攻撃に続いて海軍及び地上軍が、日本の指導者がまだ見たこともないほどの大兵力（略）をもって侵攻するであろう」

トルーマンは2日後の8月9日に国民に対して行った「ポツダム会談報告」の中で、原爆と「報復」の関係をより直裁に表現している。

「われわれは、予告なしにパールハーバーでわれわれを攻撃した者たちに対し、また、米国人捕虜を餓死させ、殴打し、処刑した者たちや、戦争に関する国際法規に従うふりをする態度すらもかなぐり捨てた者たちに対して原爆を使用したのであります。われわれは、戦争の苦悶を早く終らせるために、何千何万もの米国青年の生命を救うためにそれを使用したのであります」。

またトルーマンは同じ日、米国キリスト教会連邦評議会から原爆投下に批判的な電報を受け取ると、8月11日に「野獣に対処する時は野獣扱いすべきだ」と返信している。

このように、原爆投下直後のトルーマン大統領自身の説明は、日本を「野獣」ととらえ、広島 of 軍事的役割を強調し、真珠湾攻撃への報復として原爆を使用したと位置づけており、原爆で救われる米兵の数については「何千何万」としか触れていない。

### (2) 「報復」から「100万人救済論」へ

ところが原爆投下から2年後の1947年頃から、米国政府の主張は、対日報復よりも原爆投下で地上戦が回避されて大勢の人命が救済された点を強調する

ようになる。そのさきがけとなったのが、スティムソン (Henry L. Stimson) 元陸軍長官の「原爆投下の決定」という論文である。この中でスティムソンは「もし米国が計画(筆者注：本土上陸作戦を指す)まで実施せざるを得なかったら、主要な戦闘は少なくとも1946年の後半までは続いただろう。そうなれば、米軍だけで100万人の死傷者が出たはずだと私は知らされた。(略)日本側には我々よりはるかに多い死傷者が出ていたはずである」と説明した。原爆投下直後の米国国内世論は当初、原爆に関する情報が極めて制限されていたこともあって、賛否両論だったが、スティムソン論文が登場すると国内世論は急速に原爆投下擁護に傾いていき、いわゆる「100万人救済論」が世論に定着していった。

これに対し、100万人という死(傷)者予測自体に根拠がないとの見方も、米国の歴史研究者の間では1960年代から有力になっているが、「正統的」歴史解釈に逆らうという意味で「修正主義学派」(Revisionist)と評されることもある。彼らが最終的な論拠としているのが、1945年6月18日にホワイトハウスで開かれた大統領と統合参謀本部との会議である。席上、統合戦争計画委員会が作成した日本上陸作戦に関する大統領宛のメモランダムが配布された。そこには、上陸作戦を南九州及び関東平野で行った場合の死者は4万人、南九州及び九州北西部で行った場合の死者は2万5千人、南九州、九州北西部及び関東平野で行った場合の死者は4万6千人と記されている。

この数字を土台に、米国の歴史学者バーンステイン (Barton J. Bernstein) は「米国の指導者は原爆で50万人を救うとは考えていなかった。当時の愛国的な雰囲気の中、日本上陸作戦で死ぬかもしれない2万5千から4万6千人の米国人を救うため、大勢の日本人を殺す原爆を投下することに何のためらいもなかった」と述べている。

### (3) 原爆展中止で再燃した論争

だが、米国社会では依然、「100万人救済論」を論拠に原爆投下正当論が「公式見解」として多数派を形成している。それが顕著に示されたのが、1995年のスミソニアン航空宇宙博物館における原爆展の中止である。同博物館が、

広島に原爆を投下した B29爆撃機エノラ・ゲイ号の復元機体とともに、米国の原爆開発・投下に加えて、広島・長崎の被爆の惨状などを紹介する展示を企画したが、議会や退役軍人からの圧力で中止に追い込まれた。その際、米国内における原爆投下をめぐる認識の対立が、日本国内でも関心を集めた。

一方、米国の中学生、高校生たちが使う社会科の教科書には、原爆投下をめぐる記述があるが、ほとんどの教科書に、この「100万人救済論」に関する言及がある。「軍事顧問は、日本本土侵攻ともなれば、100万人もの連合軍軍兵士の生命が犠牲になるかもしれない、と警告した」などの記述とともに、トルーマン大統領の原爆投下の決定が正しいかどうかを考えさせる内容となっている。一見、客観的なデータをもとに生徒達に判断させようとする形式を取っているが、教科書には被爆体験の具体的な記述は乏しく、原爆投下決定を支持する生徒が多い。

### Ⅲ 戦争の文脈における原爆投下

#### 1 第二次世界大戦（アジア・太平洋戦争）とはいかなる戦争だったか

太平洋戦争とは1941年12月8日から1945年8月15日まで続いた戦争であり、真珠湾攻撃で始まり、広島・長崎への原爆投下とソ連の参戦で終わった。日本がアジア太平洋地域で、主に米国を相手に戦った戦争であり、「満洲事変」で始まった日中戦争の延長ととらえ、「十五年戦争」、あるいは「アジア・太平洋戦争」と呼ぶ学者もいる。

日本はなぜ太平洋戦争を起こしたのか。一言で言えば、日本が明治維新以来、アジアに築いた権益、とりわけ満洲事変以降にアジアに獲得した権益を守るためである。

日本は、日清戦争（1894—95年）で台湾を植民地にし、日露戦争（1904—05年）で南満洲鉄道、南樺太などを獲得した。この間、「日韓併合」（1910年）で朝鮮半島を植民地にし、次いで中国本土での利権獲得を目指した。

1914年に第一次世界大戦が始まると、列強の中国への影響力が弱まる中、日本はドイツが租借していた山東半島・青島を占領し、1915年には中国に二十一か条要求を突きつけ、山東省や東北部での権益拡大を狙った。これに

危機感を持った米国の主導で第一次世界大戦後の1921年、米国は中国及び中国に利害を持つ日本を含む9カ国によるワシントン会議を開催し、九カ国条約を結んで、中国の主権・独立の尊重、領土保全、門戸開放、機会均等などを認めさせた。いわゆるワシントン体制である。だが、日本は引き続き中国への権益拡大を狙い、1931年には満洲事変を引き起こして1932年に「満洲国」を独立させ、勢力下においた。

## 2 満洲事変が転換点

満洲事変は、日本がその後の戦争へと向かう大きな転換点であった。1931年9月18日午後10時過ぎ、満洲・奉天郊外の柳条湖で、南満洲鉄道の線路を関東軍の独立守備隊数人が爆破し、レールの片側約80センチが破損した。首謀者は関東軍の参謀、板垣征四郎・高級参謀と石原莞爾・作戦参謀とで、板垣は爆破直後、中国の軍事行動だとして独断で中国軍の兵營の北大營と奉天城への攻撃を命じた。関東軍司令官も石原に促されて19日午前1時半すぎから、「自衛行動」の名目で各部隊に攻撃命令を出し、奉天以外の満鉄沿線の都市を攻撃占領した。

こうして日本は軍事力により中国に進出し、さらに1940年には北部フランス領インドシナ（仏印）に進駐し、日独伊三国同盟締結、1941年には南部仏印に進駐するが、こうした政策に最も反発したのが米国及び英国であり、一連の日本の行動は、ワシントン体制や九カ国条約で約束した中国についての原則に関する重大な違反であり、仏印進駐は、重慶を拠点とする中国（蒋介石）への米英の支援ルートの遮断を狙ったと受け止められた。

日本の北部仏印進駐前後から、米国は対日経済制裁を強化する。1941年、米国务長官ハルは日本側に「領土保全と主権尊重」「内政不干涉」「機会均等」「太平洋の現状維持」の4原則を提示。南部仏印進駐後は対日全面禁輸措置を取り、その後、日米交渉が続けられるが、11月26日の米側提案（いわゆるハル・ノート）を巡って最終的に決裂し、日本は真珠湾攻撃に踏み切った。

### 3 満洲事変以降の利権守るため真珠湾攻撃

米国側が最後に示した11月26日付の提案は、ハル4原則の無条件承認、中国及び南北仏印からの全面撤退、日独伊三国同盟からの離脱などを求めるものだった。その要求を日本の指導者らは、ワシントン体制及び九ヵ国条約への復帰を求め、「満洲事変前への後退を求めるもの」と受け止め、それは到底受け入れられないものと判断した。

言い換えるなら、日本陸軍の謀略である満洲事変によって獲得した「満洲国」を含む全ての利権を手放さないために、戦争という手段に国民を巻き込んでいったのである。

太平洋戦争に勝ち目はあったのだろうか。開戦当時（1941年）の米国の国力を日本のそれと比較してみる。

国民総生産	日本の11.83倍
粗鋼生産力	日本の12.11倍
航空機生産量	日本の5.16倍
自動車保有台数	日本の160.80倍
国内石油産出量	日本の777倍（日本は石油の7割を米国から輸入していた）
国家予算	日本の3.42倍
軍事予算	日本の2.13倍

〈山田朗『軍備拡張の近代史』（吉川弘文館、1997年）など参照。〉

では、太平洋戦争で日本はどう戦ったのか。1941年12月8日の真珠湾攻撃で奇襲には成功したが、ワシントンでの宣戦布告前に攻撃を開始し、米側から「だまし討ち」の怒りをかった。さらに1942年6月のミッドウェー海戦で大敗し、空母4隻を失って以降、戦局は悪化の一途をたどった。翌1943年5月、アッツ島の守備隊2,500人が戦死した際、初めて「玉砕」と発表される。同年9月には、「絶対国防圏」が設定された。

#### 4 「絶対国防圏」のまぼろし

絶対国防圏とは日本が絶対に死守すべき地域であり、千島、小笠原、西部ニューギニア、インドネシア南方、ビルマを結ぶ範囲で制空権、制海権を確保し、持久態勢を固めた上で、機動部隊と航空部隊を組み合わせ、連合軍を迎え撃つ、とされた。

その絶対国防圏の最前線にあるのが、サイパン島、グアム島、テニアン島などからなるマリアナ諸島である。1914年から日本が統治しており、日本からは南西2,400キロの位置にあった。それぞれの島には飛行場があり、それらが陥落すれば、本土の直接攻撃が可能になる。事実、絶対国防圏が破られてサイパン（1944年7月）、グアム、テニアン（ともに1944年8月）が陥落すると、日本の本土は空襲にさらされ、テニアン島から飛び立ったB29により最後に広島と長崎に原爆が投下された。

太平洋戦争における日本の死者は約310万人で、民間人の死者は80万人、兵士の死者は230万人と推定されるが、民間人の死者のほぼ全て、及び兵士の死者の大半は、絶対国防圏が破られサイパン島が陥落して以降の約1年間に犠牲になったと推定される。その中には、沖縄戦の死者約20万人や広島・長崎の死者計約20万人も含まれている。

#### 5 日本が起こした戦争の非人道性

日本の国民の視点からみて、太平洋戦争の最大の悲劇は、国家や軍による人命の軽視であり、それは戦闘員の人命及び市民の人命の双方が含まれる。

##### ① 兵士の人命の軽視

最大の原因は、「生きて虜囚の辱めを受けず」（戦陣訓）に示された軍の規則であり、兵士はいかなる状況でも降伏を許されず、窮地での生存・抵抗より、華々しい「玉砕」が美化された。

##### ② 非戦闘員（一般市民）の人命の軽視

軍人への規則は、事実上民間人にも強要され、多くの非戦闘員が降伏を許されず、集団自決に追い込まれた。満洲では、ソ連の参戦を知った関東軍が民間人を見捨てて撤退したし、沖縄戦やグアム、サイパンなどでは、米軍へ

の発覚を恐れて日本軍が赤ん坊を殺し、投降しようとした民間人を後ろから銃撃する事態も起きた。沖縄では、投降して捕虜収容所にいた民間人を、夜間、日本兵が山から現れて銃撃したという。

### ③米軍による非戦闘員の人命の軽視

米軍が日本の215の都市で行った空襲も、非戦闘員の大量殺戮であり、人命の軽視であった。こうした空襲が可能になったのは、絶対国防圏が破れてサイパン（1944年7月）、グアム、テニアン（ともに1944年8月）が陥落したからであり、テニアン島から飛び立った B29により広島、長崎に原爆が投下され、非戦闘員が大量に殺された。非戦闘員の無差別大量の殺戮は国際法違反である。

### ④太平洋戦争の犠牲者

戦争の犠牲者は日本人だけではない。少なくとも以下の国の人々が犠牲になったと考えられている。

日本	310万人
朝鮮	20万人
中国	1,000万人以上
台湾	3万人
フィリピン	111万人
ベトナム	200万人
ビルマ	15万人
マレーシア・シンガポール	10万人以上
インドネシア	400万人
インド	150万人
オーストラリア	1万8千人
合計	2,200万人以上

〈吉岡吉典著『日本の侵略と膨張』（新日本出版社、1996年）、小田部雄次・林博史・山田朗『キーワード 日本の戦争犯罪』（雄山閣、1995年）など参照。〉

### ⑤「戦争完遂」くりかえす指導者

仮に「戦争とは他の手段をもってする政治の継続である」（クラウゼヴィッツ『戦争論』）としても、合理的指導者がいなければ政治目的は果たせない。絶対国防圏が破られて本土空襲が可能になった時点で、日本に合理的な指導者がいれば、直ちに和平を模索すべきであった。しかし、サイパン陥落2ヵ月後の1944年9月に最高戦争指導会議が決めたのは「戦争の完遂」であり、マニラ戦に敗れ、沖縄戦が絶望的な見通しの中、1945年6月の最高戦争指導会議が決めたのも「戦争の完遂」であった。さらに原爆が広島と長崎に投下され、ソ連が参戦してようやく日本はポツダム宣言を受諾した。まさに最悪のシナリオだったといわざるを得ない。

## IV おわりに——「核兵器の非人道性」「戦争の非人道性」「核抑止力」の内容検証

国際社会では、非核兵器保有国により核兵器禁止条約が制定されたが、米国などの核兵器保有国及び日本など核の傘に依存する国家は、条約に反対し交渉会議にも参加しなかった。広島・長崎の被爆体験を根拠に核兵器の非合法化を訴える声に対し、核兵器保有国や核の傘に依存する国家は、核兵器が持つ安全保障上の意義を根拠に条約に反対している。そして米国内に根強い「原爆投下正当論」の存在も、被爆体験に基づく被爆地からの訴えを相殺している。

こうした現実に対して私たちはどうすべきか。第一に、被爆体験が示している核兵器の危険性・非人道性を、引き続き科学的に検証しアップデートして世界に訴える必要がある。第二に、米国内で依然、根強い原爆投下正当論に対する実証的な再検証を、日本の研究者も積極的に行う必要がある。さらに、日本が始めた戦争がもたらした非人道性の検証も必要だろう。日本が引き起こした戦争の非人道性に目を瞑って、被爆地が原爆や核兵器の非人道性のみを訴えても、説得力に欠けるであろう。日本の戦争の非人道性も、核兵器の非人道性も、そして今世界で起きているさまざまな非人道的な問題にも等しく関心をもち、国境やナショナリズムを越えて、どうすれば繰り返さ

ないですむことができるかを考えるべきである。

第三に、核兵器保有国及び核の傘依存国が唱える核兵器の安全保障上の意義についても、検証が必要である。核兵器の抑止力が世界の平和の維持に貢献した、と核兵器保有国は主張するが、果たしてそうか。核兵器を持つ大国同士の戦争がなかったのは、核兵器の抑止力のためではなく、先進国間に存在するさまざまな政治経済上の利害調整メカニズムのためであろう。一方、先進国と途上国、途上国と途上国の間では、決して平和は維持されてこなかった。ベトナム戦争、イラク戦争、アフガニスタン戦争を始め、途上国間の紛争の事例は枚挙に暇がない。本稿では触れる余裕がなかったが、「核抑止力」の実態の検証は次の課題である。

その上で、核兵器禁止条約の意義を本気で検討すべきであろう。

### 【参考文献】

- R・J・リフトン、G・ミッチェル『米国の中のヒロシマ』（上・下）大塚隆訳  
（朝日新聞社、1995年）  
川田稔『昭和陸軍全史1』『同2』『同3』（講談社、2014年・2015年）ほか  
Martin J. Sherwin, *A World Destroyed: Hiroshima and its Legacies*, Third Edition  
（Stanford: Stanford University Press, 2003）



そもそも、サンフランシスコ講和条約において日本が放棄した領域の範囲については、同条約から排除された中国、ソ連（当時）、韓国との間に認識の一致はない。

次に、自衛権を根拠として、国際法上許容される武力行使の範囲については国際社会において論争がある。守勢に立たされているとの認識は、しばしば予防的・先制的な攻勢を生むが、アメリカの自衛権の主張に異を唱えたことのない日本が、たとえば敵基地攻撃を自制するか、断行するかは自明ではない。

また、現行憲法上許容される武力・戦力・装備の行使・保持・保有等の範囲についても国内に論争がある。この見解の不一致は、自衛隊を合憲の存在にしても解消されない。

さらに、特定秘密保護法の下では特定の武力行使が専守防衛に必要な範囲であったのかどうか、国内において十分に検証することもできない。

このように、専守防衛に必要な行動の範囲は、事前に明定されることも、事後に検証されることもない。この行動の範囲について関係国との間に共通の認識がない限りは、武力行使の法的制約を緩和したところで、不安を拭えない周辺国がとった行動も日本の不安に根拠を与えかねない。これで日本の安全を守り抜けると楽観できるのだろうか。

## 1 安全保障の理論

### 1-1 個人の安全と国家の安全

特定主体の「安全 (security)」とは、「関係主体間の価値配分の現状に対する脅威の不在」(A. Wolfers) を意味する。

国家とは、《一定の範囲の領域において、正統な武力の行使を独占する政体》である。したがって、国内においては、国家権力の存在を前提として《個人による実力の行使》は正当防衛を例外として禁止される限りにおいて個人の安全は保障される。それゆえに、国内的には個人の安全の確保が国家の存在理由であるとされる。ではこのように武装した国家が併存する国際関係において、国家の安全はどのように確保されるだろうか。

## 1-2 国際の安全と国家の安全

関係国間の価値配分の現状に対する脅威を削減する仕組みにはどのようなものがあるか。一つは、集団安全保障 (collective security) であり、もう一つは自衛 (self-defense) である。

国内において、国家権力の存在を前提として《個人による実力の行使》が正当防衛を例外として禁止されるように、国家間において、《個別国家による武力の行使》が、自衛を例外として禁止される前提として整備されるのが集団安全保障体制である。それは、各国の二つの約束から成る。すなわち、第一に、相互武力不行使の約束であり、第二に、第一の約束に反して武力を行使したと認定された国家に対する制裁実行の約束である。まさに「国際の平和及び安全 (international peace and security)」を維持することを第一の設置目的とする現在の国連については、その憲章によって、集団安全保障体制 (第7章) の下で、個別国家の独自の判断に基づく武力行使は、自衛 (第51条) を例外として禁止されている (第2条4項)。

なお、国連においては、国際の平和及び安全の維持に関する権限は安保理に集中している。具体的には、平和に対する脅威等を認定し、国際の平和及び安全を維持・回復するために必要な措置について決定する権限を持つのは個々の国家ではなく安保理である。

常任理事国に認められた特権たる拒否権は、これと引き換えに、大国に国際の平和及び安全の維持に責任を引き受けさせるためのものであった。他方でこの拒否権ゆえに、大国の利害に合致しない、あるいは脅威認識を大国が共有しない場合には集団安全保障体制は作動しない。それが自衛権の正当化根拠の一つになっている。

武装した国家が対峙する国際関係において、個々の国家には自衛権を根拠とする武力の行使が、武力不行使原則の例外 (自衛のほかに、安保理決議に基づく強制措置もこの例外に該当する) として認められている。実行すれば違法な「武力の行使 (use of force)」につながるような「武力による威嚇 (threat of force)」は違法だが、実行しても自衛権を根拠とする武力の行使につながる武力の行使は違法ではない。これが「抑止 (deterrence)」にあたる。

抑止とは、国家間の価値配分の現状を、関係国の同意を得ずに、力によって変更しようとする行動を、それを断固排除するとの武力による威嚇を通じて自制させ、現状を維持する政策を指す。反撃の威嚇によって攻撃を自制させる政策とも言い換えることができる。

国家による武力攻撃を排除するために、自衛権を法的根拠として武力を行使することの論理的明快さは、非国家主体のテロに対する自衛において失われる。安全に対する脅威の認定と、安全を維持・回復するための措置の選択こそが、国家による武力行使にかかわる難問であることは、集団安全保障にせよ、自衛にせよ、かわるものではない。

### 1-3 抑止と安心供与

相手国による現状変更行動を排除して現状を維持する目的に使用できる手段は、軍備にせよ同盟にせよ、相手国に対して現状変更行動を実行する目的にも使用できる。なおかつ、特定国が特定手段をいかなる目的のために使用する意図を持っているのかは、関係国には観察できない。関係国の特定行動に対しては所定の行動を以て応ずるという形で「言明・表明される意図」すなわち「コミットメント」の真偽は定かではないのである。

それゆえに、当該国の安全と相手国の安全とを同時に確保することはできない。すなわち、相手国の不安をかき立てることなく、当該国の不安は拭えるものではない。そして、不安を拭おうとする相手国の不安は、当該国の不安をかき立てずにはおかない。これを「安全保障のディレンマ」と言う。

したがって、国家間の価値配分の現状を維持するには、他国の現状変更行動には反撃するという威嚇に説得力が必要であるのみならず、当該国としては現状変更行動を自制するという約束にも説得力が必要である。相手国の安全を損なう行動の自制の約束によって、当該国の安全を損なう行動の自制を相手国に促す「安心供与 (reassurance)」なしには、安全保障のディレンマから抜け出せるものではない<sup>1</sup>。

加えて、現状維持を目的とする手段は現状変更を目的としても使用しうることとは、安全保障のディレンマ状況が生じるばかりか、威嚇の説得力

と約束の説得力の両者が必要であるにもかかわらず、その間には二律背反とも言い得る関係も生じるのである。

したがって、安全保障のディレンマを深刻化させないように安心供与を行いつつ抑止を図ることが安全保障の基本である。

#### 1-4 安全保障のディレンマと同盟のディレンマ

価値配分の現状を維持するために、個別国家が単独であるいは関係国と協力して採用しうる手段には軍備増強と同盟形成とがある<sup>2</sup>。価値配分の現状維持の意図について容易に信用できない相手国による一方的な現状変更を抑止するために、関係国と同盟を形成するのだが、では同盟国の意図については確実に信用できるだろうか。

同盟形成の動機は、共同防衛を通じた価値配分の現状維持にあるのか、それとも同盟国の支援を見込んだ現状変更にあるのかということ、同盟の締約国の間ですら自明ではない。それゆえに、同盟内部において、盟邦に「見捨てられる不安」に苛まれることなく、それに「巻き込まれる不安」を拭えない。これを「同盟のディレンマ」という。

## 2 安全保障の現実——日本の場合

安倍政権は、2014年7月1日、閣議決定（「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」）を行い、現行憲法上、集団的自衛権の行使は認められないとしてきた従来の内閣法制局の解釈を変更する方針を打ち出した。この閣議決定を受ける形で、2015年4月27日には、「日米防衛のための指針」が改訂され、「自衛隊は、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態に対処し、日本の存立を全うし、日本国民を守るため、武力の行使を伴う適切な作戦を実施する」とされた。その後、2015年9月19日には、この集団的自衛権の行使容認を含む平和安全法制関連二法が成立し、2016年3月29日に施行されるに至った。

## 2-1 憲法上の制約と日米安保条約——事前協議制度

憲法第9条の制約とは、内閣法制局の解釈によれば、憲法は個別的自衛権の行使は認めても、集団的自衛権の行使は認めないというものだった。そのため安保条約は、《基地を提供する日本》と、《軍隊を提供するアメリカ》が、共同して日本の防衛を図るといふ非対称的な構図（「物と人との協力」）を作り出すことになった（西村1999年）。

この非対称性ゆえに、日米同盟においては共同防衛の範囲〔現行の日米安保条約第5条〕—日本の施政下の領域—と基地を使用する米軍の行動範囲〔同第6条〕—極東—との間に不一致が生まれた。そしてこの空間的な不一致が、在日米軍の軍事行動によって、その意に反して戦争に巻き込まれるのではないかという日本の不安を掻き立てたのである。

たしかに日本は米国との同盟を結びながらも、韓国のように米国の戦争（ヴェトナム戦争）に巻き込まれることはなかったが、そのような懸念は根拠のない杞憂だったのだろうか。

日本の不安を拭い去るために、「新安保条約第6条の実施に関する交換公文」（通称「岸・ハーター交換公文」）が日米間に交わされて、

合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更並びに日本国から行われる戦闘作戦行動・・・のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用は、日本国政府との事前の協議の主題とする

とされた。政府は、この事前協議が提起されない限り、米国が日本の意図に反して行動することはないとして、野党や世論の不安の払拭を図ったのである。しかしながら、「いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書」（2010年3月9日）によると、非公表の「朝鮮議事録」を通じて、朝鮮半島において停戦協定違反たる攻撃等の緊急事態が発生する場合には、国連軍の反撃が可能となるように、日本の施設及び区域は在日米軍の戦闘作戦行動のために使用されうる、とした日本政府の立場が新条約の調印と同時にアメリ

カとの間で密約裡に確認されていたことが判明している（波多野2010、135-9頁）。

## 2-2 武力不行使原則の例外としての自衛権——その限定性

武力不行使原則の例外として認められる自衛権に基づく武力行使はどの範囲に限定されているのか。守勢に立たされているという認識は、予防型（preventive）あるいは先制型（preemptive）の攻勢も生み出す。予防型の武力行使とは、特定国との戦争が長期的に不可避であり、なおかつ時間の経過にもなって勝算が低下するという条件の下で選択される武力行使を指す。これに対して先制型の武力行使とは、ミサイルの発射準備が察知されるなど、目前に迫った敵国の攻撃が生み出す損失を回避するには他に手段がないという条件の下で選択される武力行使である<sup>3</sup>。

自衛権は、ともすれば拡大解釈がなされることがあるので、その拡大解釈を自制するとの意図に説得力がなければ、周辺国は不安に苛まれる。日本の安全保障のパートナーである米国は、下表の通り、国連憲章51条に基づき安全保障理事会に対して自衛権を根拠とする武力行使の報告を行うなど、自衛権を限定的に解釈してきたとは言いがたい。加えて、米国の武力行使について、安倍首相が国会で、「[日本は] 米国の武力行使に国際法上違法な武力行使として反対したことはありません」と答弁している（衆議院本会議、2015年5月26日）。併せて考えれば集団的自衛権を根拠とする武力行使がどこまで限定されたものになるかは定かではない。

### 国連憲章51条に基づく安保理への報告例（アメリカ）

- トンキン湾事件（1964）
- 西ベルリン・ディスコ・テロ事件（1986）—対リビア武力行使
- ニカラグア事件（1986）
- 湾岸危機（1990）—クウェート、サウジアラビアに派兵
- 東アフリカ米国大使館テロ事件（1998）
  - 対スーダン、アフガニスタン武力行使
- アフガニスタン戦争（2001）
- シリアへの武力行使（2014）

また、集団的自衛権の限定容認という日本の選択が行われた国際的な文脈—大国による自衛権の拡大解釈により国際的な武力不行使体制が動揺しているという趨勢—についても留意する必要があるだろう。たとえば昨今のISILの問題にしても、シリアにおけるISILの拠点に対する米国の武力行使の法的根拠は以下の通り説明されている。すなわち、シリアに拠点を持つISILが国境を越えてイラクに対して武力行使をしているにもかかわらず、シリアにはそれを取り締まる意思も能力もない状態であるから、イラクは自衛権を行使できるので、イラクの要請を受けた米国の武力行使も自衛権によって正当化できるというものである<sup>4</sup>。

### 2-3 国内民主体制と国家安全保障

対外的な意図の表明は、国内における公約と一体化する。民主主義国の場合には、リーダーは国内の公約を反故にしては権力の座に留まることはできないので、その対外的な意図の言明には説得力が生まれるとされる。

戦後日本における非核三原則の言明は、周辺国との関係においては安心供与政策と言えるが、その約束はどれだけの説得力をもったのか。事前協議制度について、岸信介首相は、国会の答弁において、事前協議制度を通じて拒否権を確保していることを強調して世論の不安をきっぱり振り払う発言をしていた。

日本が核武装をしないこと、また核兵器の持ち込みを認めないということは、一貫して私が強く声明しておる通りでありまして、今回の安保条約の改定にあたりまして、従来米軍の装備については、米軍が安保条約の条約上は一方的にできるんじゃないかということが言われており、この点が不安であるということが国民の間にも強く言われたことでありますが、今回の改定によりまして、そういうことは事前協議の主題とする、従って日本はその場合に、かねて声明しておる通り拒否する、こういうことを一貫して私は唱えてきておりますし、今後においても明瞭にその方針で進んでいくつもりであります。(1960年3月16日の衆議院日

米安全保障条約等特別委員会)

「核の持ち込み」について政府は、1960年以降、半世紀に亘って密約否定答弁を繰り返した<sup>5</sup>。しかしながら、密約調査報告書によると、日本政府は、非公表の「討議の記録」に関する日米間の解釈の不一致を自覚しつつも、事前協議なき核搭載艦船の日本寄港を黙認する態度をとり続けていたのである(波多野2010年、124-25頁、171-174頁)。

それゆえに国内において十分な事後検証を行う体制を備えることによって、対外的な意図の言明に十分な説得力を持たせることも必要であろう<sup>6</sup>。

#### 2-4 国際歴史認識と国家安全保障

20世紀における戦争の違法化は、《戦争の違法性の評価》と《戦争終結後の価値配分》とを連結した。それゆえに、敗戦国による領土放棄、賠償、軍備の制限などを含む関係主体間の価値配分を基礎付ける《戦争の評価》について、それに必ずしも満足しない敗戦国の内部に事後修正の動きが出れば、当然のことながら、関係諸国は、はたして当該国には価値配分の現状を維持する意図があるのか、という不安を抱かざるをえない。これこそが、歴史認識の国際政治的効果の核心であろう。

戦後日本の場合には、政府要人の発言、閣僚の靖国神社参拝、そして教科書の検定基準などが、その意図についての関係国の認識に影響を与えてきた<sup>7</sup>。もちろん日本政府も、歴史認識の国際政治への含意に無自覚であった訳ではない。たとえば、1986年8月14日、後藤田正晴官房長官(当時)は閣僚の靖国神社参拝について以下の認識を示した。

靖国神社がいわゆる A 級戦犯を合祀していること等もあって、昨年実施した公式参拝は、過去における我が国の行為により多大の苦痛と損害を蒙った近隣諸国の国民の間に、そのような我が国の行為に責任を有する A 級戦犯に対して礼拝したのではないかとの批判を生み、ひいては、我が国が様々な機会に表明してきた過般の戦争への反省とその上に立った

平和友好への決意に対する誤解と不信さえ生まれるおそれがある。（「内閣総理時代その他の国務大臣による靖国神社公式参拝に関する後藤田内閣官房長官談話」）

一般に、戦争の評価を異にする勢力は、国家間のみならず国内でも対立する。この二重の対立は、国内における旧エリートの政治的復権と国家間における関係修復との間に二律背反の関係をもたらす（Berger 2012, 93, 143, 244）。したがって、この関係を自覚せずにもつぱら国内政治的配慮から歴史の再解釈に取り組むならば、それは国際的な関係修復を阻害しかねない。

### おわりに——安全保障の二側面

価値配分の現状を維持するには、現状変更行動は断固排除するという威嚇の説得力のみならず、関係国には許容できない現状変更行動を自制するという約束の説得力も必要である。そして、安心供与は、自衛権行使の法的制約、国内における対外行動の民主的統制、そして歴史修正主義の自制など多岐に亘る。一国の安全の確保には、軍事面に限定されない多面的な慎慮が求められる理由はここにある。

### 【参考文献】

- 石田淳「安全保障の政治的基盤」遠藤誠治・遠藤乾責任編集『シリーズ日本の安全保障 1 安全保障とは何か』岩波書店、2014年
- 大沼保昭『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』東信堂、2004年
- 中西寛・石田淳・田所昌幸『国際政治学』有斐閣、2013年
- 西村熊雄『サンフランシスコ平和条約・日米安全保障条約』中公文庫、1999年
- 波多野澄雄『歴史としての日米安保条約——機密外交記録が明かす「密約」の虚実』岩波書店、2010年
- \_\_\_\_\_『国家と歴史——戦後日本の歴史問題』中公新書、2011年
- 原貴美江『サンフランシスコ平和条約の盲点——アジア太平洋地域の冷戦と

「戦後未解決の諸問題」』溪水社、2005年

Berger, Thomas U. 2012. *War, Guilt, and World Politics after World War II*. Cambridge University Press, 2012.

Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press, 1976.

注：

- <sup>1</sup> 抑止にせよ、安心供与にせよ、価値配分の現状に対する脅威の削減を図る安全保障政策であるという意味において、当該国の自己利益に資するものであることにはかわりはない。
- <sup>2</sup> 現状変更の意図を持つのではないかと疑われる国家は、軍備を増強するのではなく、現状維持の意図を疑われない関係国との間に同盟を形成することによって、安全保障のディレンマの深刻化を避けることもできる。
- <sup>3</sup> 2001年の9.11テロ事件以降、自爆も辞さないテロリストは抑止できないとして、「予防」型の先制攻撃論がブッシュ・ドクトリンという形で提唱された。
- <sup>4</sup> 国連文書 S/2014/695 (23 September 2014)。
- <sup>5</sup> 1960年4月28日の藤山愛一郎外相の答弁から2009年7月13日の中曾根弘文外相の答弁に至る半世紀を指す。
- <sup>6</sup> イギリスでは、イラク戦争に至る政策判断の妥当性について独立調査委員会による事後検証が行われ、2016年7月6日にその報告書が発表された。  
<http://www.iraqinquiry.org.uk> (2016年7月19日閲覧)
- <sup>7</sup> 歴史教科書問題については、「歴史教科書に関する宮沢内閣官房長官談話」(1982年8月26日)。

## 日中関係とその行方

東京大学教授 高原明生

### 1. 尖閣諸島を事例に——両国の大きな認識ギャップ

尖閣諸島を例に取りますが、ここで言いたいことは、中国側の認識と日本側の認識との間にもものすごく大きなギャップがあるということです。認識ギャップが日本の側と中国の側でどんどん開いています。これが大変深刻な問題だということが言いたいのですが、尖閣諸島を例にして見てみましょう。

一体何がこの問題をもたらしたのでしょうか。中国側の認識では全て日本の責任です。日本側の認識では全て中国の責任です。両国の認識が食い違っている事情について以下で説明しようと思います。

中国の見方は、日本が変わったのだ、日本が挑発をしてきたのであって、われわれはこれに対して反応せざるを得ないのだという理解と説明になっています。具体的に言えば、記憶にあると思いますが、2010年に漁船の衝突事件がありました。中国の漁船が日本の領海に入ってきて、そこで漁をしました。日中漁業協定は領海を対象としていませんので、日本から見ればこれは違法です。そこで日本の海上保安庁の船が追い掛けて漁船を捕まえようとなりました。もし漁を実際に行っていたとすると、魚を海に戻してその漁船を追い返すというのが通常のパターンですけれども、漁船が逃げました。

逃げただけではなくて、巡視船とぶつかりました。中国側に言わせると、「これは日本側がぶつかってきたのだ。そして、日本は何ということか、国内法を適用して船長を逮捕して起訴しようとした。なぜ日本は変わって、これほど強気になってきたのだ」ということになります。

2012年には当時の東京都知事、石原さんがアメリカで演説をする中で、「国が尖閣諸島を十分に守っていない。だから、東京都が代わってやります。私がやります。島を買います」と言いました。島は五つの割と大きな島がありますが、当時、そのうち四つを民間人が所有していたので、その四つのうち

の三つを東京都が買うということを宣言しました。すったもんだがあったわけですが、結局、もし東京都が買うと、石原知事は「東京都が公務員を派遣して駐在させる」「港を造る」等といろいろなことを言っていましたので、そのようなことをすると中国側は当然、ものすごく反発をして何が起きるか分からないということで、国が買うことにしました。当時は民主党の野田政権です。

しかし、中国側はそんなものは茶番劇だ、要するに、最初から石原と当時の野田総理との間で話が付いていて、野田が支配を強めるために島を買ったのだという解釈を中国はしています。安倍内閣が2012年12月にできますが、その後、さまざまな安全保障政策を打ち出していることは皆さんもご存じのとおりです。中国側から見ると、これも大変挑発的な行動だということになります。日本は変わって、すごく強気に打って出ている、これは一体どうしたことだというのが中国の理解です。



これは新華社が当時、2010年の衝突事件が起きた翌日に配信した絵です ([http://news.xinhuanet.com/world/2010-09/08/c\\_12529310.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2010-09/08/c_12529310.htm))。これによりますと、大きな日本の巡視船が1回ならず2回、小さな中国の漁船の腹にぶつけてきたということです。このような絵を翌日、新華社は流しましたが、後にこれは完全な政治的な捏造であることが明らかになります。

日本側から見ると、全く逆です。2010年や2012年というのは長い目で見ると一連の、発展してきたある種のトレンドの表れにすぎないというのが日本

側の見方です。1992年、冷戦が終わった直後、中国ではいわゆる領海法を制定して、中国では尖閣諸島を釣魚島といますが、その中に釣魚島という名前を書き込みました。これはおかしい、中国はこの問題に触れないという合意をしていたにもかかわらず、一体なぜ問題を蒸し返すのかと日本側は不審に思いました。1996年から実際に中国の調査船が領海の中に入ってきています。それに対抗、対応するために、2001年には両国で合意ができて、一定の海域に調査船を送るときには相手に通知をすべしということになったけれども、中国はそれを守っていないと日本側は言います。2003年、2004年にも中国の活動家による尖閣上陸などの事件がありました。2006年には、国家海洋局という中国の海上保安庁に相当する役所がありますが、そこが新しい制度を導入しました。それは東シナ海にある中国の領土を定期的に巡視する、船を派遣してパトロールするという制度です。2008年にはその制度にのっとり、先ほど言いましたように、初めて主権を主張するために領海の中に船を入れてきたということが一連の行動としてあるのであって、変わったのは日本ではない、変わったのは中国側であって、より攻撃的になってきて、われわれはそれに対応せざるを得ない、これが日本側の見方です。

この漁船の衝突については海上保安庁の職員がリークしたビデオがありまして、このビデオを見る限り、先ほどの新華社の絵が全くの捏造だということが分かります (<http://www.youtube.com/watch?v=sVVM2AmvD5U>)。

実は、言論NPO というところが12年続けて行っている世論調査があります。2016年、「日本と中国の間で将来、紛争になる可能性がある」と言った人は何割いると思いますか。実は、日本側の回答としてはあり得ると答えた人は約28%です。去年と比べて1ポイントちょっとしか上がっていません。中国側は今年21ポイント上がりました。62.6%、6割以上の人が将来、日本との衝突があり得ると思っています。日本と一戦交えるべしという議論が中国では今、普通に語られるようになっています。そういう現実をよく知らなければ、対策を打たず呑気にしていると、おかしいことになる可能性があります。

2012年、先ほど言った、日本政府が島を買うということについては、中国

の中でもそれをどう解釈するか、意見の違いがありました。強硬論者たちは、これは挑発だ、われわれの主権に対する挑戦だと受け止めました。しかし、それに対して、実は穏健派もいました。「石原が買ったら大変だから、日本政府が代わりに買って事態を沈静化させるのだ」と言う人が人民解放軍の中にもいましたけれども、この声は圧倒されることになります。それは、トップがソフトな対応をしない、強硬に出ると決めたからです。

## 2. 何故強硬論派が勝ったのか？

次に、なぜ強硬派が勝ったのかということを説明します。国際要因の変化があります。2008年の米国発世界金融危機以来、中国は自信を増して強気な態度に出る人が増えました。それに対し、オバマ政権は2010年から態度をガラリと変えます。中国に対して非常に警戒的になっていきます。すると翻って、中国も警戒心を増すという状況が出現しました。南シナ海、東シナ海を舞台として、アメリカと中国との間の戦略的な競争が激しくなっているというトレンドがあります。そういう状況の下で強硬論のほうが勢いを増すということです。

それから、もう一つは国内の要因で、党内にもいろいろ深刻な意見の不一致があり、何とか国内、党内をまとめなければならないというときに、近隣との間に摩擦があるというのは、実は便利なことなのです。党内、国内の団結をもたらします。

今は経済が前ほど振るいませんので、経済成長率の減速が明らかになってくればくるほど、世の中がガタガタしてきます。さまざまな抗議運動が起きる、ストライキに打って出る、あるいは少数民族の問題もある、そういう状況の下で対外的に強硬な行動に出て、そのおかげで摩擦が起きて、外国から批判が来ても構わない、それよりも国内で政権に対する批判、不満が出てくるほうが困る、それが今の共産党の態度です。習近平も一生懸命ナショナリズムをかき立てて国をまとめようとしているのはご存じのとおりです。中国の夢というスローガンを掲げて、中華民族の偉大な復興を実現することが習近平の目標です。

### 3. 日中関係の改善の動き（2014～）

そのような背景の下、2012年から2年たって、2014年の終わり頃から日中関係は改善の局面に一旦は入ります。それを象徴したのが2014年11月、北京APECの際に初めて開かれた安倍と習近平との首脳会談です。

日本のメディアによると、仏頂面を絵に描いたような顔しかできなかった指導者たちと表現されています。アメリカ人のアーミテージ元 국무副長官の少し品のない言い方によると、「お互いが相手の靴下の臭いを嗅ぎ合っているような顔だ」ということです。しかし、取りあえず、首脳会談はできました。それは大変ポジティブな話です。

2回目の首脳会談は翌年2015年4月にジャカルタで行われました。このときは笑顔です。翌5月には、今は自民党の幹事長をしている二階俊博さんが3000人の日本人を連れて北京を訪問した際に、習近平がそこへ出て来て、非常に友好的な演説をしました。例えば、「私はあなたがたを通して日本の広範な人民に対しても心からのあいさつと祝福を送ります」という、かつて聞いたことのないようなフレンドリーな言葉遣いで良い演説をしました。

しかし、その中でワン・センテンスだけ歴史の部分について、「もし歴史を歪曲するようなことがあれば、中国人や良心を持っている日本人はそれに反対するでしょう」という言葉がありました。誰でも納得できるような内容の文ですが、そこだけを捉えて一部の日本のメディアは「歴史認識の歪曲は許さない」という見出しを付けて報道しました。

先ほど新華社の絵を見せて中国の報道ぶりがひどいということを示唆しましたが、実は日本の報道ぶりも最近はかなりひどいのです。中国のことを悪く言うとか売れる、悪く言わないとデスクも受け付けてくれないという状況が日本の側にもあります。

話を戻すと、2014年以降、このような改善の局面に入ったのだということは今、述べました。次に議論したいことは、なぜそのようなことになったのかということです。

関係改善ができた原因を考える上での一つのポイントは、日本側は特に態

度を変えていないということです。日本側の態度とは、とにかく中国が尖閣諸島の周りにどんどん巡視船を出す等の行動に出ていることは受け入れられません、現状を力を変えようとしていることは日本としては断固拒絶しますということです。それが第1点です。

第2点としては、尖閣諸島の問題というのは1971年に始まります。そのときに中国は初めて主権を主張してくるわけですが、ある意味では古い問題です。40年以上存在してきた問題です。もう一つ靖国神社の問題もありますが、これも古い問題です。1985年に中国が初めて抗議しました。そのような古い問題でなぜ今、これほどけんかをしなければならないのかということが2番目のポイントです。そういう古い、部分的な問題で関係の全体を駄目にするべきではないでしょう、ということです。

それから、3番目のポイントとして、「私たちは今や世界第2と第3の経済大国なのだから、首脳会談をきちんと開いて関係を改善することがわれわれの責任ではないか」と日本側は言いました。もちろん今日もその立場に変わりはありません。

では、なぜ中国は態度を変えたのでしょうか。四つの要因を挙げます。

一つは、実は2014年の5月と6月に2回、軍用機同士のニアミスがあって、これは由々しきことでした。もし本当にぶつかってしまったら船の衝突と違って人が死ぬ確率が非常に高いからです。人が死んだときに世論がどう沸騰するか、激高するかというのは全く予測ができません。これは何としても避けなければなりません。そうすると、衝突防止のためのメカニズムを作らなければなりません。そのためには話し合いをする必要があります。話し合いをするためには政治的な雰囲気改善しなければなりません。そこで、中国側は考えを改めた、これが第1点です。

第2点としては、経済です。先ほど言った経済の減速の問題がはいよいよ表面的にも誰の目にも見て取れるようになってくるのが2014年頃のことです。実は、中国政府も日本との経済交流が中国の経済にとって非常に大事だということを実感、認識するようになりました。これが次の要因です。そのためには政治的な関係を改善しなければならないということです。

第3点が国際要因です。アメリカと中国は一生懸命、関係改善に努めましたが、やはりなかなかうまくいきません。中国側がアメリカとの関係改善に使った概念は、新型大国関係という6文字です。

「国際関係」の歴史をひもとくと、新興大国と覇権大国との間で常に戦争が起きてきたといわれます。新興アテネが覇権を持っていたスパルタと戦ったペロポネソス戦争について書いた歴史家の名前を取って、ツキジデスの罠という言われ方もします。そこで、新興大国である中国と覇権大国であるアメリカとの間で戦争になってしまうことは絶対に避けましょう、そのためにはウィンウィンの関係を築いていきましょう、中国側に言わせるとそれが新型大国関係の趣旨です。

ところが、中国側はその内容として、核心利益の相互尊重ということも入りたいのです。中国側の言っている核心利益というのは、チベットや新疆ウイグル地区や台湾に主権を持っているということだけではない、国力が付いてくるにつれて次第に核心利益の範囲が広がってくるという問題があるとアメリカは気付きます。チベット、台湾だけだと思っていたら南シナ海まで核心利益と言い出した、だから、それを相互尊重しろと言われてもアメリカは受け入れるわけにはいかないということです。

それから、サイバー攻撃の問題もあって、先ほど述べた戦略的な競争関係が激しくなる中で、アメリカとの関係がどうにもうまく発展しません。そういうとき、中国外交の伝統的なパターンとして、日本に向き、なおかつ、ドイツに向くというのが中国のやり方です。ここで出てくるのが一帯一路構想です。提起は2013年ですが、2014年にはっきりと言われるようになるシルクロード構想のことです。AIIB、アジアインフラ投資銀行もこのシルクロード構想の一部を成していると思て間違いないと思います。

AIIBについて、少しだけ触れますと、アメリカ側がいわゆる TPP、Trans-Pacific Partnership の交渉に参加しました。それを受けて、中国は考えます。国内の事情もあって、TPP の輪の中にはなかなか入れそうにありません。ですから、自分たちとしてはそれに対抗する意味もあって、西を向こうと考えました。そして、ヨーロッパの経済圏と中国、東アジアの経済圏をつないで、

その中間地帯を開発しましょうという構想が一带一路なるものです。それが適切かどうかはやや疑問ですが、connectivity という流行りの言葉を使って、インフラが大事だということで、高速鉄道や港等を間に造って、二大経済圏、もちろん東アジアは中国、ヨーロッパはドイツを焦点として、その間を結ぶことが構想の趣旨です。ただ、なかなか具体的な輪郭がはっきりしないのが一带一路構想の特徴です。

しかし、融資する機関としては銀行、あるいはファンドをつくろうということで人民銀行の下にシルクロード基金ができました。それから、財政部が中心となつてつくったのが AIIB で、そちらのほうは国際的な金融機関にするということになりました。しかし、これをつくっていく段階でいよいよ中国の側が気付いたことは、とにかく国際金融についてはルールに則って行わなければうまくいかないということです。これまでの国際金融のルールに沿って行わなければ格付けが低くなります。そうすると、資金調達のコストが上がります。儲かりません。中国人は今、いよいよ非常にプラグマティックになっていて、儲からないことはしません。ですから、AIIB も蓋を開けてみると、理事会が北京に常設されていないということはありますけれども、相当、国際的なルールに則ったやり方になってきています。2017年中頃には、ムーディーズなどの国債格付け会社から最高の格付けを獲得しました。

なおかつ、非常に慎重です。これまで発表されたプロジェクトはほとんどが ADB、アジア開発銀行や世銀との協調融資です。少しずつ儲かる所から手探りで言い始めているのが AIIB です。

話を戻すと、アメリカとの関係がうまくいかない中で中国はユーラシアを向いたということです。いわばアメリカ第一主義的な外交からユーラシア第一主義的な外交に主導権が移って、その一環として日本との関係改善もあったという見方もできるという話を今、説明しました。

もう一つ、重要な要因は中国の国内政治です。どういうことかということ、2012年の衝突以降、基本的には今日に至るまで、激しい反日宣伝キャンペーンが中国では展開されています。時々、日本に対して好意的な記事も出ないわけではありませんけれども、基調としては、とにかく日本は今、悪さをし

ようとしている、軍拡をしようとしている、普通の国になろうとしている、非常に積極的に打って出ている、これに対してわれわれは対抗せざるを得ないという絵を中国共産党としては描きたいわけです。

ですから、雰囲気が非常に悪いです。中国で島の問題や歴史の問題になると、インテリでも激高するという雰囲気ができてしまっています。普段、接する分には何ということはありません。ものすごく日本が好きな部分もあるわけで、ですから、観光客が今、たくさん来ているという複雑な状況ですが、政治の話になると、雰囲気としては圧倒的に反日です。

そのような状況下で、研究者も含めて、日本に対して理解を示して協調的な姿勢を取るということは、いわば politically incorrect な（政治的に正しくない）ことです。その politically incorrect なことができる指導者は強い指導者です。そうでなければできません。

習近平は反腐敗キャンペーン等々によって次第に自分の権力基盤を固めてきたので、2014年11月の段階で対日関係改善に打って出ることができたという国内政治要因は、対日関係改善の重要な必要条件だったと思います。

#### 4. 南シナ海に関する論争（2015～）

南シナ海問題について、2016年7月12日に国際仲裁法廷が判断を示しました。「中国はそのようなものは認めません」と言って参加していませんでしたが、参加していなくても判断を示すことのできる仕組みをフィリピンが利用して、判断が示されました。その内容は、ほとんどフィリピン側の完全勝利ということになって、中国が「九つの破線の中が自分たちの歴史的権利のある場所だ」と言っていたことは否定されました。それから、国連海洋法条約が認めている200カイリまでというフィリピンの排他的経済水域、EEZの中で中国が行っていることは全て非合法、不法であるということになりました。例えば、その中でフィリピンの漁船を捕まえる、あるいはそこに人工島を造る等ということは全て行ってはならないと言われました。それから、人工島建設については、国連海洋法条約の中に環境・生態系保全という義務が盛り込まれているのですが、これは大変な環境破壊、生態系破壊であるとも判断

に示されています。

私はかなり以前から不思議でしたが、国際的な環境 NGO はたくさんありますけれども、中国の人工島建設について正面から批判しているものは一つもないと思います。1年半ほど前に調べたことですから、今はどうなっているか分かりませんが、私はそのとき、不思議に思っ、例えば有名なものとしてはグリーンピースがありますが、そこはなんとやっているのかということ、ホームページで調べました。そうしたら、さまざまな書き込みがたくさんありましたが、なかなか関連記事に行き着きませんでした。ついに、『サンゴ礁を壊して軍事基地を造るとは冗談ではない』というような見出しの書き込みを見つけました。これだと思って見ると、それは辺野古のことでした。南シナ海の話はなぜか何も言っていません。よく分かりませんが、中国が怖いのでしょうか。

そのような判決が出ましたが、中国がこのようなものは「紙くず」だと否定しているのが現状です。

そして、日中の絡みで言うと、とにかく日本は中国が南シナ海でさまざまな行動に出ていることに対して批判的ですから、中国はそのような日本に対してもすごくいらいらしています。今年の3月に全国人民代表大会で慣例として外交部長、中国の外務大臣が記者会見をします。そこで王毅外相が「日本は『両面人』、顔が二つある人間です」と言いました。要するに、裏表がある奴だという、ものすごい言葉で日本を批判しました。一方で日本側は、繰り返し中国と関係を改善したいと言ってくるけれども、他方では中国にトラブルをどこでもいつでももたらしているのではないかと批判したのです。しかし、これに対しては、私はよく中国の人に「違います。裏表ではなくて、どちらも表です」と説明します。要するに、日本にとって安全保障上も経済上も中国との関係を改善することが良いに決まっています。国益にとってプラスになることは誰の目にも明らかですけれども、他方で、ルールに基づいた秩序を守ることに日本は大きな国益を有しています。これが実は、前の世紀にあれほどひどく愚かな、そして悲惨な戦争を戦って負けた最大の教訓です。

要するに、力の強い国や民族が力を恃んで、自分の意思を他の国や民族に押し付けるべきではない、植民地支配は間違いであった、あの侵略戦争は間違いであった——このことは日本人が得た教訓というだけではなく、人類の教訓として国連憲章にも書き込まれているわけです。「私たちが言っているのはそれで、どういう東アジアをつくりたいかということを行っているのです」、このように言うと、多くの中国人は分かってくれます。

## 5. 台頭する中国とどう付き合うか

私は日中関係には二つの側面があると思っています。ここを押さえることが、どう対応していけばよいか考える上で大事なベースになると思います。

一つは、強靱な面です。日中関係には強靱性があります。経済的な相互依存関係はもちろんです。それから、文化的、社会的な親近性があります。日本では李白や杜甫の唐詩を義務教育の中で教えます。私たちはそれを何の教科で習うかということ、国語の科目の一部として習います。それを言うと、中国人は驚きます。中国側では日本のアニメや漫画はもちろん大人気です。文化的には違う面もありますけれども、近い面もあります。

それから、最近あまり報道されませんが、いわゆる非伝統的な安全保障の問題、例えば海賊対策、麻薬対策、環境保護等の面では相当な協力がいろいろと行われていて、このような強靱性が発展すれば、やがては東アジア共同体、あるいはアジア太平洋共同体に発展する可能性があります。

しかし、他方で、脆弱な面もあります。歴史の問題、安全保障の問題、島の問題、あるいは人々の認識の問題、感情の問題、ナショナリズムの問題、行動第一主義の問題等のもろもろの脆弱性の存在は言うまでもないわけで、軍事的な衝突に発展してしまうという可能性も同時にあります。

これが現実の日中関係であり、あなたはどちらの道を行きますかということになります。平和、繁栄、友情の道に行くのか、悲惨な戦争、敵意の道に行くのか、われわれの答えは決まっていると思いますが、必ずしも前者を選ぶ人ばかりだとは限りません。

## 6. どうしたら平和を保てるか

では、どうすればよいのか。きちんと真面目に国際関係論を勉強したことはありませんが、どうすれば平和を保てるのかということを考えた人たちがたくさんいるわけで、大きく分けると三つの考え方があるそうです。

1番目はリアリズムの考え方で、平和を保つのはパワーバランスだということです。そういう面が中国との間で今、ないわけではありません。中国は現実主義的に対応してきているわけで、日本側からすれば、いわゆる hedging (リスク回避) や balancing (均衡の維持) がどうしても必要だと思います。あまり急速にバランス・オブ・パワーが崩れると、紛争になりやすいのです。しかし、hedging ばかりをしていると軍拡競争に陥りますから、同時に対話や協力をしていくことももちろん必要ですが、パワーの面をどうしても考える必要があります。

2番目は自由主義の考え方で、それに則ると、経済的な相互依存が平和を担保するということになります。利益を共有するということです。これも有効だと思います。ですから、経済、科学技術、あるいは先ほど言った非伝統的脅威等、さまざまな面でわれわれは利益を共有しているわけで、これを発展させることも平和の維持に有効な手段だと思います。

3番目はコンストラクティビズムの考え方で、規範の共有が平和を担保すると考えます。規範を共有することも非常に大事だと思います。そのためには青少年交流や知識交流を行う、また、観光客が来ることも実は良いのです。中国から来る観光客の数が増えていることはご存じのとおりで、2014年は240万人、2015年は500万人、2016年は640万人の観光客が来ました。観光に来ると、恐らく、大方の人たちは日本に対する認識を変えます。自分たちが中国にいるときに聞いていた日本とは大きく違うということが分かります。そして、SNSを通して自分の家族や親戚や友達にそのことを発信してくれます。これは大変有効です。それだけではなく、お互いに公論外交、いわゆるパブリック・ディプロマシーを展開して、自分たちの持っている情報、あるいは自分たちの本当の気持ちを相手に何とかして伝えていって、情報ギャップに

基づく認識ギャップを埋めていく必要があると思います。

ただ、中国社会全体が認識を変えるのは時間がかかると思います。なぜなら、中国はまだ長い近代化の過程の真っ只中にあるわけで、それは19世紀の洋務運動から始まってまだ終わっていません。まだこれから先も長く続くでしょう。

近代化を行っている社会における支配的なパラダイムは富国強兵です。富国強兵パラダイムがまだ中国では支配的な状況です。そのような状況下で、普遍的価値の否定ということを先ほど述べましたが、西洋に対する反発も強いです。他方、時間はかかりますが、国際主義的な中国人も確実に増えています。ですから、私たちとしては、何とかしてその人たちを応援していくことが重要なのです。

### 【参考文献】

高原明生ほか編『東大塾 社会人のための現代中国講義』東京大学出版会、2014年。

高原明生、前田宏子『シリーズ中国近現代史⑤ 開発主義の時代へ1972-2014』岩波書店、2014年。

国分良成ほか『日中関係史』有斐閣、2013年。

新崎盛暉ほか『「領土問題」の論じ方』岩波書店、2013年。

高原明生、服部龍二共編『日中関係史1972-2012 I 政治』東京大学出版会、2012年。

## 北東アジア秩序と韓日関係

世宗研究所所長 陳 昌洙

### 1. 韓国政府の外交における優先課題

韓日関係は米国、中国、北朝鮮との複合的な関係の中で形成されており、両国関係固有の領域を脱している。韓国政府が最も関心を持っている問題は、北朝鮮の核問題を解決するための方策である。こうした視点から、韓国の文在寅・新大統領は米国の対北朝鮮政策に関心を持っている。今後、トランプ米大統領が北朝鮮問題への関与を深めていく可能性はかなり高い。米国は「地域外均衡者」としての伝統を維持し、世界的な同盟体制と安全保障に果たす役割を拡大しようとしている。米国の課題は、中国の地域秩序への参加を阻止することにあるのではなく、機会を模索しながら米国にとって有利な環境を作り出すということにある。米国が中国との関係で考慮する戦略的取引とは、中国に北東アジア地域における秩序維持の役割を提供する代わりに米国の戦略的利益の認定を受けるという米中関係の確立にある。米国はこの戦略的取引によって、中国を東アジア地域の多国間協議に引き込もうと考えている。中国はこうした米国の戦略を把握しており、「ASEAN+3」と「東アジアサミット」を手始めに、地域協力の枠組みに積極的に参加することで、周辺国を中国側に引き寄せようとしている。従来、韓国政府が北東アジア協力のために国内外で取り組んできた様々な方策は、北東アジア地域に存在する否定的な要因により、実質的な効果を上げられずにいるのが現状である。

要因の一つとして、域内国家間における様々な葛藤要因の存在が挙げられる。北東アジア諸国間には、過去から引き継いだ未解決問題が、地域間の協力推進を阻害する要因として働いている。北東アジア地域の各国は政治・経済体制がそれぞれ異なり、文化的にも異なっている。また日本の帝国主義的侵略の歴史的記憶と、第二次世界大戦後の戦後処理の過程で発生した領土問題などが原因となって、域内国家間の歴史的な反目と民族間の敵対感情が拡

散している。

二つ目は、北東アジア地域には運命共同体意識が欠如しているという問題である。欧州と異なり、アジア地域には超大国間の大規模な戦争勃発という恐怖がない。そのため、核戦争が勃発し共滅するという危機意識が形成されず、共同体創設の必要性に対する認識や実現への努力が不十分なのである。そのため、従来の二国間同盟体制（米・日、韓・米、北・中同盟体制）と、軍備競争が継続する傾向にある。これに比べ、欧州の場合、キューバのミサイル危機（1962年）を契機に米国とソ連の競争と対立による核戦争の恐怖が広がると、欧州各国は欧州の利益を確保するための共同体意識を持つようになり、最終的には多国間安全保障協力体制を構築するに至ったのである。

三つ目は、地域協力のためのリーダー不在の問題である。北東アジアには多国間安保協力体制構築を主導する指導者が存在しない。その中で、関連諸国間に見えない軋轢及び主導権争いの構図が生まれ、域内多国間体制の進展を阻害する要因として働いている。中国の核先制攻撃排除要求や、北朝鮮の対米・対日国交正常化要求など、一部国家による無理な条件の要求は、多国間安保協力の進展を阻害する要因となっている。

四つ目は、米国のアジア政策における多国間主義という概念の欠如である。冷戦終結以降、米国は北東アジア安保問題を処理する方法として、多国間より二国間による方を好んだ。それにより、アジアの「破片化」が進行したといえる。米国は自らを大西洋共同体の一員と見做す一方、アジア地域に対しては、そのような所属感を持つことができなかった。そのため、欧州ではNATO創設による集団的同盟体制構築を選択したが、一方、アジアでは「ハブ・アンド・スポーク」（hub-and-spoke、車軸とそこから放射状に伸びる部材のような形状）と表現される、二国間同盟体制を選択した。

北東アジア地域の多国間協力に対する否定的条件の存在と拡大は、逆説的に北東アジア多国間安保協力への新しい挑戦を促進する要因となる。また北朝鮮の核問題に対する各国の対応の相違は、北東アジアにおける多国間協力の必要性を示している。

第一に、葛藤の高まりに対する反作用が存在するという点に注目する必要

がある。六者会合が長期間、こう着状態に陥ったことで、北朝鮮に端を発する地域の不安定化が生じる可能性が大きくなった。また東シナ海、南シナ海における様々な領土紛争や民族主義的衝突が頻発することにより、域内諸国間に、このような葛藤要因を検討する必要があるとの認識が広がっている。また持続的な経済発展を実現し、域内国家間の交易規模が拡大するにつれて平和的共存に対する認識も大きくなっている。域内の葛藤が軍事衝突に発展しないよう、外交努力による平和的解決が望まれる中、韓国は新しいイニシアチブを取ることができるだろう。

第二に、中堅国外交が重視されているという点である。北東アジア諸国が持つ国内・国外的な限界のために、地域協力を主導するリーダー国家が存在しない状況においては、むしろ中堅国家・韓国の役割が重要になった。米国のオバマ政権は対北朝鮮政策に「戦略的忍耐政策」を選択し、(忍耐による)疲労を露呈してしまった。さらに連邦予算の削減などによる国内外の問題に対する対応能力の低下、アジア太平洋再均衡政策への集中などにより、北東アジア多国間安保に関与する余力がない状態に陥った。中国の習近平政権は、国内の政治・経済の懸案への対応を優先し、領土紛争などによって悪影響が出ている中日関係に集中している。さらに外から見る姿とは異なり、中国の対北影響力はすでに限界に達している。

北東アジアにおける多国間安保協力体制構想が短期間で具体的成果をあげることは困難だが、韓国が域内多国間協力を牽引するリーダーシップを持続的に発揮すれば、現在の不安定な北東アジア状況の中で地域協力への関心を引き出すことができるだろう。

## 2. 北東アジア秩序の中の韓日協力

韓日両国が実質的な協力をするためには、仲裁者の役割を果たす中堅国家の存在が必要である。欧州の経験に照らせば「仲裁者の役割を果たす中堅国家」とは、仲裁者の役割を果たす中立国と表現できよう。東西の両極陣営が対立した欧州の場合、オーストリアやスウェーデンのような中立国の存在が全欧安保協力会議（CSCE=Conference on Security and Cooperation in Europe）

の誕生と定着を促進する要因として働いた。すなわち、非同盟・中立国の外交的活動を強化し、衝突予防と状況管理という、一種の緩衝的役割の遂行を可能にしたのだ。北東アジアにおける域内の対立的構造の中では、韓国のような中堅国の提案に日本が積極的に呼応することによって、北東アジア秩序に内在する強大国の政治の隙間を補う、牽引車の役割を果たすことが可能であろう。国内・国外で中堅国としての韓国の外交に対する期待が高くなった状況の下では日本を取り巻く北東アジア秩序の問題に対して、多くの協力を実現することが可能になる。

北東アジア協力を充実させるための韓国と日本の役割は、大きく三つの部分に分けて考えることが出来る。

まず、韓日は強大国と、軍事力や経済力などの「ハードパワー」で競争するのではなく、平和を議論し、アジェンダを先導するなど、知識ネットワークの中核的役割を遂行することで、北東アジア協力に寄与することが望ましい。したがって、韓日両国は幾多の外交イシューを個別的に扱うのではなく、両国が地域協力・国際協力の実現を要求する全体論的 (holistic) 戦略を遂行する必要がある。外交空間を誰がどのように構成し、他の行為者を説得する能力があるかどうか、非常に重要である。したがって、「ソートリーダーシップ (thought leadership)、思想的リーダーシップ」を発揮することにより、知識の力量を最大限に活用し、国内政治環境から国際問題に対する政策的正当性を確保することが、非常に重要なこととして注目される。

二つ目は、韓日は北東アジア協力の主要アジェンダを中堅国外交の観点で再解釈し、中堅国をネットワーク化できる「連結の輪」を用意しなければならない。中堅国外交の二つの類型である「オーストラリア型 (先進国と発展途上国の橋梁となる役割) と「カナダ型」(アジェンダを開発し、リードする役割、constructive power) のうち、韓日はカナダ型を取ることが望ましい。国家間関係においては、外交制度と手続きが重要であるが、国内及び国際環境の根本的変化により、非国家行為者たちが主導する非国家外交 (non-state diplomacy) の重要性にも注目する必要がある。コンドリーザ・ライスの「変換外交 (transformational diplomacy)」、ヒラリー・クリントンが2010年の

QDDR「4年ごとの外交・開発政策見直し」で強調した、グローバル市民の力量に注目する視点などが代表的事例である。

三つ目は公共外交の利用である。相手国の政府ではなく、相手国の国民を対象として行う外交が、公共外交（public diplomacy）である。世界化・情報化時代の国際関係の特徴のひとつは、知識・ソフトパワーの重要性が大きくなったという点である。その結果、いくら超大国と言っても「力」だけで押し通してはいけなし、究極的には、相手を説得する努力が必要だ。人を説得して、自分の味方にするには、ネットワークをうまく活用することが重要であるため、国家組織の外で活動する多様な形態の民間行為者たちは、重要な役割を担当していることになる。

韓日両国の協力が北東アジア秩序の中で影響力を発揮するためには、適切なイシューを戦略的に先取りし適正な外交力を行使する「特化された外交」が必要であり、韓日両国の「仲介的リーダーシップ」と「知的リーダーシップ」が要求される。仲介的リーダーシップは、多国主義体制においては、他の国々と連合して国際社会の安定と発展に寄与する外交に積極的に関与する意志と形態を見せる。すなわち自国の国家利益を一方的に推進するより、多国間外交を通じ、志を共にする様々な国とともに、関心あるイシューを先取りし、積極的に問題解決に努力するリーダーシップである。知的リーダーシップは、自国の固有の外交ビジョンを土台に、国際社会の安定と繁栄のための国際的な規範とビジョンを作り、これを守って進むのに力を尽くすリーダーシップのことである。

すなわち韓日両国が追い求める北東アジア秩序の利益は韓国の国家利益のみのため、または同盟国の利害関係のみのためではなく、地球全体のためのものでなければならない。したがって韓日協力には次のような内容が含まれる必要がある。

域内平和協力を導き出すことができる知的、政治的力量を提供する触媒の役割とともに、北東アジア諸国のための特定のアジェンダとイシューを設定し、域内の平和協力をより強固にする促進者の役割を果たさねばならない。また、域内に北東アジア協力の充実に役立つ地域機構を設立し、事務局運営

を先導するマネージャーの役割を担うと同時に、域内紛争の素地がある問題の平和的解決に努力する仲裁者の役割を果たさなければならない。

### 3. 韓日関係とリーダーシップ

韓日は互いに必要な相手であり、北東アジアで協力関係を発展させれば、韓日両国の国益が増大することは自明の理である。それにも関わらず韓日関係には葛藤のサイクルが拡大している。閉塞状況にある韓日関係に必要なのはリーダーの役割である。最近の韓日関係を見れば、両国政府間の葛藤により、両国の国民感情は悪化の一途をたどった。しかし、2015年12月の「慰安婦合意」後の1年間の韓日関係を顧みれば、憂慮されるような状況から、少しずつ友好的な雰囲気に変わってきた。2016年の時点では、慰安婦合意により、韓日両国の葛藤はヤマ場を越えたという安堵感が漂い、(慰安婦合意は)韓日関係のための次善の選択だったという評価が、韓日関係を回復させる力として作用した。この過程で、日本国内の「韓国不信」の背景にあった「韓国の中国傾斜論」も収まり、韓日両国は共同の価値を持ち、同じ船に乗った仲間であるという認識を共に持つようになった。以前のように、韓日関係がお互いを支援する熱い関係にはならないまでも、韓日関係は安定を取り戻した。2015年の慰安婦合意は、韓日両国のリーダーシップのあり方が、韓日関係に重要な影響を及ぼすという教訓となった。

去年12月には、韓国市民団体の釜山少女像設置と日本政府の強硬対応により、韓日関係は再びこう着状態に陥った。釜山少女像設置に対する日本政府の強硬措置は、韓日政府の合意に対する認識の違いから生まれた。韓国政府は日本政府が出資した10億円が事実上の「お詫びと反省」を含む、法的責任に準ずるものだと解釈した。しかし日本政府は、そうした事実を否定し、「和解と治癒の目的」という部分に傍点を付けて強調した。このような両国政府の認識の違いに不満を持った韓国の市民団体が、韓日両国の合意に根本的な不信を表明し少女像設置を強行した。

当時、「韓国が行動を示さない限り、駐韓日本大使をソウルに戻すことはできない」というのが、釜山少女像問題に対する安倍晋三総理の立場だった。

安倍総理は、韓国政府が釜山少女像設置により、韓日合意に違反したとの認識を示したのだ。一方、韓国の世論は、日本が真正な謝罪をしない限り、少女像設置を批判するべきでないという韓国国民の気持ちを示した。その結果、日本大使をいつ韓国に戻すかがホットイシューとして登場し、韓日関係の未来には暗雲が立ち込めた。しかし、文在寅政権の発足により日本政府は、釜山少女像問題を一時棚上げして、大使を韓国に戻すことになった。問題は、今後、釜山少女像設置で炎上した韓日関係の修復が容易ではないということだ。韓国政府は日本政府が希望するような行動に移せない状況にあり、日本も大義名分なしに、大使を帰還させにくい状況にある。今後も、韓日両国のにらみ合いは長引く可能性が高い。もちろん韓国政府にとっても日本との協力は重要であり、こうした状況を捨てることはできない。現在の状況は韓日両国が望むものではないが、相手に責任があると考える限り、積極的な出口戦略をとることはできない。韓日関係は、2015年12月、慰安婦に対する韓日合意以降1年ぶりに、釜山少女像設置問題により再び葛藤の時期に入った。

韓日関係には、何故、歴史の葛藤が繰り返し現われるのだろうか。その理由は韓日関係の水平的な対等化による調整メカニズムが形成できなかったからである。

現在の韓日関係の変化に影響を与えた要因の一つは、感情的な次元に求めることができる。日本国内では「韓国にいつまで謝罪しなければならないのか」ということへの疲労感が生じた。また日本世論の韓国に対する批判的な態度は、今や、両国国民に感情的なけんかをするようけしかけると言っても過言ではない状況である。さらに深刻なのは、日本の雰囲気を見れば、(日本国民は)韓日関係の悪化の原因が韓国側にあると考えているようにみえることだ。今、韓日両国の感情は最悪の状況だと言っても過言ではない。

二つ目は、利益の側面で韓日が互いを競争相手と考える傾向が濃くなっている点だ。2000年代まで、韓国では日本を先進モデルと受け止める傾向が強かった。しかし、韓国はサムスンのようなグローバル企業の成功により、日本を追い越したという自信を持ち、日本を競争相手と見る傾向が強くなった。一方、日本は1990年代以降の「(経済的な)長期沈滞」以後、自信を失い、相

対的に大きくなった韓国経済に対する競争意識に取り付かれ、韓国の追従に危機感さえ感じるようになっていた。つまり、韓日関係においては、垂直的な協力関係から水平的な競争関係に変化するという新しい形態の協力システムを形成することができないまま、相手に対する競争意識だけが現われてしまったのだ。

三つ目は、冷戦終結以降、冷戦体制下における反共連帯が弱体化し、韓日関係の求心力が低下したことが挙げられる。東アジアにおける中国の急成長と日本の相対的低下により、米中両極構造が生まれ、北東アジアで勢力転移が起こった。中国の相対的国力上昇により、韓日の中国に対する認識と戦略の差が現われるようになった。韓国にとって、中国は最大交易国家であるだけでなく、北朝鮮に対して影響力を持つこともあり、対中関係の戦略的重要性が大きくなった。これに対して、日本では中国の強大化に対する警戒（中国脅威論）があり、尖角諸島をめぐる葛藤により、中国脅威論が拡散するようになった。このような韓日間の求心力低下は、中国を取り巻く葛藤として現われるようになった。それによって、韓日関係の重要性も徐々に低下している。日本は韓国を飛び越え、韓国は日本を無視している。

四つ目は、韓日関係が国内政治化され、外交当局者は韓日関係改善の活路を見出すのが困難になった点だ。韓日交渉過程が公開された時点で、一般国民は韓日関係における外交的な思いやりを外交的な敗北と認める場合が多い。そのため外交担当者も長期的な国益より、短期的な世論に埋没するケースが多くなった。両国外交当局者が国益優先の戦略的な外交をするには、勇気と、大きな責任を覚悟しなければならない状況になっている。その結果、政府は世論の機嫌を伺わざるを得ず、積極外交より国内の批判勢力の説得を優先しなければならない状況になった。したがって、現在、韓日両国は競争の状態を超えて、外交的な戦争状況に突入したと言っても過言ではない。

韓日関係にこのような構造的な問題があっても、韓日両国のリーダーが両国関係をどのように管理するかによって、韓日関係が肯定的に変化する可能性はある。

#### 4. 文在寅政権の対日政策

今後、文在寅政権が慰安婦問題をどのように賢明に解決するのかに、多くの関心が集まっている。特に日本では文在寅大統領の対日認識を憂慮する側面がある。文在寅大統領の慰安婦合意再検討の立場は、韓国国民の情緒を代弁したものに間違いない。今回の韓国大統領選で、すべての候補者は2015年12月28日の慰安婦合意に不満を持ち、日本との再協議を主張した。最近の釜山少女像設置をめぐる両国の葛藤にも見えるように、韓国国民の80%以上は安倍政権が真正な謝罪をしないと考えている。

韓国の文在寅大統領が、日本と慰安婦問題の再協議を優先すれば、韓日関係は急激に悪くなるだろうという日本の認識には、一方的な部分がある。韓日関係をめぐる国内・国外の環境変化は、今後、文在寅大統領の対日政策によるところが大きい。まず、韓日関係には両国関係固有の問題（歴史問題、例えば慰安婦問題）とともに、北東アジア秩序変化の複合的な側面が存在する。韓国の対日政策には、韓米同盟と協力関係を持ちながら北朝鮮核問題と中国問題の均衡を図るという高次元的な方程式を解く力量が要求される。新政府の外交課題を見ても北朝鮮核問題解決のために米国との協力を強固にし、THAAD問題で噴出した韓中関係の回復を図らねばならない。韓国新政府の優先的な外交課題として対日関係が設定される可能性は高い。文在寅政権の対日政策も、北朝鮮核問題解決のための日本との協力を優先的に考慮しなければならないことは言うまでもない。また北東アジア秩序の変化の中で韓国が中国に合理的に対応するためにも、日本と一緒に北東アジア秩序について検討していかなければならない。

二つ目は、これまで朴槿恵・安倍政権は歴史問題を過剰に意識する政策を取ってきたことにより、韓日関係を悪化させ、多くの外交的な負担を生み出してきた。朴槿恵政権は発足初期から、慰安婦問題解決を優先課題として提示したことにより、韓日関係はこう着状態に陥るしかなかった。安倍総理も歴史認識問題を国内政治化したことにより、韓日両国が互いに妥協できる余地は狭まるしかなかった。結局、2015年12月の慰安婦合意にも関わらず、韓

日政府がすべきこと（韓日両国共に被害者のお年寄りの心を買うようなプロセスを進行しない）を積極的にしなかったことによって引き起こされた、慰安婦問題をめぐる両国の不信は、より一層加重される状況になった。このように韓日関係は、相手の歴史認識を攻撃しながら自分の支持基盤を拡大しようとする国内政治の葛藤の場に変質したのである。このような教訓は、韓日両国のリーダーが、両国の国益のために戦略外交をどのように展開することができるかという課題を残してくれた。

韓日両国のリーダーは、これまでになく冷静に韓日関係を新しく設計する時を迎えている。韓国の新政権は、日本側の憂慮とは異なり、過去の問題と経済・安保協力を分離する「ツートラック政策」を実施すると見られている。文在寅大統領は安倍総理と最初に交わした電話で「良い信頼関係を構築するために両国のリーダーとして一緒に努力して行きたい」と語った。安倍総理も肯定的回答をし、韓国は重要な戦略的なパートナーであると述べた。韓日両国の課題は、リーダーが国内政治に振り回されるのではなく、戦略的な判断ができる能力と政策意志を維持することができるかどうかにある。今のように韓日両国政府が国内世論に埋没するならば韓日関係の未来は暗くなっていくしかない。

発展的な韓日関係になるためには、まず、韓日両国首脳が一日も早く会って虚心坦懐に意思疎通を図らねばならない。現在、韓日両国は相手を信頼せず、相手を無視した政策を貫徹しようとしている。韓日両国首脳が、まず意思疎通を図り、互いを信頼し得る環境を作っていく時、韓日関係は新しい発展を約束することができる。次に、1998年の金大中・小渥恵三両首脳による韓日共同宣言を発展させて、韓日両国の全体的で包括的な協力方案を一日も早く樹立しなければならない。韓日両国は全体的な協力のロードマップの中で、歴史認識が（対話の）前提にならないよう、警戒しなければならない。すなわち、既存の歴史過剰政策が韓日関係を悪化させる愚を犯さないよう、韓日両国のリーダーが努力しなければならない。

最後に、慰安婦問題の再協議について否定的に反応するだけでなく、内容によっては韓日関係をより一層発展させるものという視点で考慮してみる。

そのためには、元慰安婦の恨みを晴らすという精神に立ち戻り、韓日リーダーが慰安婦被害者のための措置（感情的な措置を含む）を取ることを惜しんではならない。

# トランプ政権と日米関係の行方

立教大学教授 佐々木卓也

## はじめに

今年1月に誕生したトランプ政権に対し、日本の専門家、メディアは一様に警戒的であった。有力紙は社説で、トランプの保護貿易論、日米同盟を含む西側同盟の軽視、国際公共財抛出に背を向ける内向きの姿勢を批判し、新政権の外交を懸念する主張を展開した。これは日本だけではなく、アメリカの有識者、有力紙が共有するところであった。その念頭にあるのは、トランプ政権が戦後アメリカ外交の基本方針であったリベラルな国際主義に代わる新たな外交ドクトリンを打ち出し、自国本位の単独（一国）主義、孤立主義へ回帰することへの危惧であった。

トランプ政権が発足して約半年。振幅の大きい発言、自己撞着を平然と繰り返すトランプ大統領が進める外交の全体像を把握することは容易ではないが、大統領選挙戦以来のトランプの軌跡を振り返ることで、新政権の外交、対日政策を検討するとともに、日米関係の行方を展望したい。

## 1 トランプの台頭と当選

2016年の大統領選挙は前例のない展開であった。民主党では、「民主的社会主義者」を自称するサンダース上院議員（もともとは無所属ながら、上院では民主党と統一会派を組んでいた）が本命のクリントン候補（前国務長官）を追い詰め、予備選挙で獲得した代議員数はほぼ互角であった。クリントンが党指名を得ることができたのは、特別代議員の圧倒的な支持を得ることができたからである。

一方共和党では17名の候補が乱立するなか、まったくの泡沫候補と見られていたトランプが主流派候補を次々と退けて党指名を射止め、本選挙でもクリントンを破った。彼は当選した時点で70歳であり、次期大統領として最も

高齢であった。トランプは軍務に服したことも公職経験もない実業界出身の人物であり、共和党、民主党、そして第三政党を渡り歩くなど、政治的定見に欠ける人物と見なされていた。彼は父親の不動産業を引き継いで、その後ホテル・観光業界、芸能界に進出して事業を拡大し、司会を務めたテレビ番組は全米で高い視聴率を獲得した。

トランプは、オバマは生まれながらのアメリカ人ではなく、したがって大統領になる資格がないという虚偽を執拗に広め、ある時にはオバマがイスラーム教徒であるとのめかした。アメリカ社会の一部に根強い初の黒人大統領に対する反感、イスラーム教に対する偏見を利用した主張であった。彼は出馬表明演説で、メキシコ人を「強姦者」「麻薬、犯罪を持ち込む」人々と呼び、不法移民を阻止するために、メキシコに経費を負担させて国境沿いに「巨大な壁」をつくと約束した。その後女性・身障者に対する蔑視発言、イスラーム教徒の入国禁止宣言、ベトナム戦争で捕虜になったマケイン共和党上院議員（2008年の大統領候補）やイラク戦争で戦死したイスラーム教徒兵士の両親に対する侮辱発言を行い、また対立候補に対する品のない個人攻撃を繰り返すなど、通常の大統領候補であれば、政治的信認を一気に失う行為を繰り返しながら、既成の政治家にはない率直さが、さらには彼が言う「アメリカ第一」主義が評価され、政治的人気は衰えなかった。トランプは主流メディアを排撃し、SNSを駆使して有権者にメッセージを送った。

トランプが説く「アメリカ第一」主義は国際主義に背を向け、徹底した国内優先を説く点で、アメリカ政界では異端であった。彼は選挙戦で、アメリカは「世界の警察官ではない」と宣言し、NATO（北大西洋条約機構）を「時代遅れ」と決めつけ、日欧、韓国、サウジアラビアなど富裕な同盟諸国は防衛費を増額すべきで、そうしなければアメリカは防衛義務を果たさないと述べた。彼はまた自由貿易を批判し、TPP（環太平洋経済連携協定）からの離脱、NAFTA（北米自由貿易協定）の再交渉、貿易赤字国に対する懲罰的な高率関税を唱え、EU（ヨーロッパ共同体）、WTO（世界貿易機関）、国際連合の有用性に疑義を呈した。地球温暖化はトランプによれば、「中国のでっち上げ」であった。その一方で彼は、プーチン露大統領をオバマよりも「良い」

「強い」指導者と称え、対露関係の改善を主張した。

トランプの対日政策論も特異であった。彼は日米経済摩擦が激しかった1987年9月、自ら費用を払って有力紙に一面広告を出し、アメリカは日本、サウジアラビアなど「自分たちで防衛することができる国々に対する防衛費の支払いを止めるべきである」と主張したことがあった。この後すぐに彼は不動産で破産に追い込まれ、債務支払いを求める日本の銀行との厳しい交渉を迫られた苦い経験があった。トランプの元々の対日観は芳しいものではなかった。トランプは大統領選への立候補を表明した2015年6月の演説で、日本はアメリカに「数百万台の車」を送り込んでいるのに、ゼネラルモーターズ (GM) の「シボレーを東京で見かけることはない」と述べ、「日本はアメリカをいつも負かしている」と言明した。さらに彼は選挙戦が始まると、日米安保条約ではアメリカは対日防衛の義務はあるのに、日本にはそれに対応する義務がなく、アメリカが攻撃されても日本人は「ソニーのテレビを観ているだけだ」と批判し、在日米軍経費の全額負担を求めた。トランプは対日貿易赤字をたびたび非難し、安倍政権とオバマ政権が推進する TPP は、「ひどい取引」と酷評した。彼はまた、日韓の核武装さえ示唆したのである。

トランプ候補は2016年4月下旬、初の主要な外交演説で、「アメリカ第一」主義が彼の政権の外交テーマであり、「アメリカの勤労者の職、所得と安全が私の最優先課題である」と宣言した。トランプの見解では、アメリカの資源は「過剰に伸びきって」いるが、同盟国は「公平な負担をしておらず」、もしこれらの国々が防衛費を増加しないのであれば、自分たちの手で防衛をしなければならない。オバマ政権下で結ばれたイランとの核合意はその核武装につながるものであり、中国の WTO 加盟、NAFTA は「完全な大失敗」で、オバマ＝クリントン外交の「干渉の遺産は弱さ、混乱、混沌」である。トランプはその上で、「軍と経済の再建」、「アメリカを第一に置く……貿易、移民、経済政策」の実施、IS (イスラミック・ステート) と戦うためにロシアとの関係の改善、厳しい移民制限、対中貿易赤字の「迅速な」是正を訴えたのである。

トランプの一連の発言に、共和党系の安全保障問題の専門家は反駁した。

トランプが共和党候補の指名を得ることが確実な情勢を前に、共和党政権に仕えた経験をもつ100人以上の専門家は3月上旬に反トランプ声明を発表し、8月にはクローニン、グリーンら知日派が公開書簡で、トランプのアジア政策が「アメリカの信用、経済、リーダーシップをまたたく間に壊す」と警告し、異例にもクリントン支持を表明したのである。

しかしトランプは動じなかった。彼はメキシコ、中国、日本、韓国からの輸入増、中南米諸国の不法移民を槍玉にあげ、経済・金融のグローバル化の恩恵を受けることが少ない製造業を中心とする白人労働者の支持を獲得するとともに、共和党の地盤を手堅くまとめることに成功した。総得票数ではクリントン候補に約290万票を下回りながら、選挙の帰趨を握るオハイオ州、ペンシルヴァニア州、ミシガン州などのいわゆるラストベルト（錆びた工業地帯）のみならず、ノースカロライナ州、フロリダ州を押さえ、当選した。トランプは大統領候補として、アメリカの多様性、包容性、さらには政治理念、国際的責務を語ることなく、徹底した経済実利、利益追求の姿勢を鮮明にした。彼は国際政治をビジネス上の「取引」で管理、運営することができると信じているようであった。

トランプは当選直後には台湾の蔡英文総統と電話会談を行い、中国を刺激した。1979年にアメリカが台湾と外交関係を断って以来、アメリカの次期、あるいは現職の大統領が台湾総統と会談をしたことはなかったが、トランプはそれを破り、「一つの中国」論に疑問を投じたばかりか、中国の南シナ海、東シナ海進出を非難したのである。彼は台湾問題を対中国政策を進める上での一つのコマ、何らかの「取引」の材料と考えているようであり、その行動は衝動的で、よく練られた戦略的判断に基づくものとは思われなかった。

## 2 トランプの就任と外交陣容

トランプは大統領就任演説で、外交政策に関する公約を繰り返した。つまり彼は「アメリカ第一」主義を宣言し、「貿易、税金、移民、そして外交問題に関するあらゆる決定は、アメリカの労働者と家族の利益のためになされる」と改めて強調したのである。トランプはさらに、アメリカは「自らの産業を

犠牲にして外国の産業を豊かにした」こと、自国の軍隊の「非常に悲しむべき疲弊」を許しながら、「他の国々の軍隊を助けた」こと、自らの「国境を守ることを拒否し」ながら、「他国の国境を防衛した」こと、自国のインフラは「荒廃」したが、「何兆ドルも海外につぎ込んだ」こと、「わが国の富、強さと自信が地平線のかなたに消える一方で、他の国々を豊かにした」ことを語り、独特の世界観を披露した。彼は就任直後の大統領令で、TPP 脱退、NAFTA の再交渉を発表した。トランプが TPP の戦略的意義を理解している様子はなく、それが「アメリカの勤労者の利益」にならないと確信しているようであった。彼はまた、中東・アフリカの一部のイスラーム教国からの入国禁止を発表した。

トランプは外交・安保政策を担当する閣僚には、自らの見解とは異なる、共和党保守派に連なる実務家を指名した。まず國務長官に就いたのは、石油大手企業のエクソンに長年勤め、会長を務めたティラソンである。ティラソンは大統領と同様、公職に就いた経験がなく、エクソン時代に多くの海外事業を手がけたとはいえ、外交手腕は未知数である。ロシアとの豊富なビジネス経験で知られており、上院外交委員会の承認公聴会ではロシア関係に多くの質問が集中した。しかしティラソンはロシアについて「危険」をもたらしていると述べ、また中国による南シナ海の人工島の「非合法的」建設を非難し、尖閣諸島に対する日米安保条約の適用を確認するなど、無難な証言で公聴会を切り抜けた。

国防長官に起用されたマティス將軍は中東軍司令官を退役したばかりの、極めて評価が高い人物である。アメリカでは、文民統制の観点から軍人は退役後 7 年は公職に就くことはできないという法律があるが、上下両院はマティスに対しそれを免除することを承認し、上院での審議、承認は極めて円滑であった。副大統領のペンスも同様に、共和党保守派の外交政策を共有する人物である。ペンスはインディアナ州知事時代、州内に日本企業を誘致し、TPP を支持したが、副大統領に就くや、TPP 支持を封印した。

国家安全保障担当の大統領補佐官に就任したフリン將軍はロシアとの不適切な関係を理由に、2 月に解任され、後任にマクマスター將軍が就いた。や

はり優れた軍人としての評価を得ているマクマスターは、実務的専門家をNSC（国家安全保障会議）スタッフに起用し、NSCの常任メンバーから、反グローバル化・反エスタブリッシュメントを唱える大統領側近のバノンを外した。ペンス、ティラソン、マティス、マクマスターは共和党の保守的な外交路線の踏襲を示しており、外遊先で大統領の発言を事実上修正し、アメリカの同盟コミットメントを確約している。

### 3 トランプ外交の画期性と日本

行政管理予算局が3月に発表した次年度予算案「アメリカ第一—アメリカを再び偉大にする予算青写真」は、国防費の540億ドル増とは対照的に、国務省と対外援助を担う国際開発局の予算の28%削減、環境保護局予算の31%削減、貧困対策、地球温暖化対策、学術・文化関係の予算削減を打ち出した。これはマルヴァニー長官が認めたように、「ハードパワー予算であり、ソフトパワー予算ではなかった。」ホワイトハウスのホームページから前政権下にあったスペイン語版、公民権・LGBT・環境・健康保険関係セクションが削除されたこともあり、新政権が多文化主義、多様な価値、ソフトパワーには関心がないことを示している。この点で、トランプ政権の閣僚は白人男性が非常に多く、アメリカ社会の人種的・エスニック的多様性、あるいはジェンダー・バランスを反映していないこと、トランプ自身が人権、自由、民主主義など、過去の大統領が好んで語る理念をほとんど口にしないこと、さらにはティラソン国務長官が国務省の年次人権報告書の発表に同席せず、また職員に対する初の訓辞で、「アメリカ第一」外交を説明するにあたり、価値を重視する外交に消極的な考えを示していることは、示唆的である。

主要閣僚の中でまずマティス国防長官が最初の外遊先に東アジアを選び、韓国と日本を訪れた。彼は稲田防衛大臣に対し、日本の在日米軍経費負担は他国の「お手本」であると評価し、日米安保条約第5条の重要性を強調した。さらに、アメリカが「日本の国民と肩を並べて歩みを共にするということに対して、一切、誤解の余地がないものにしたい」と語り、大統領の発言がもたらす不安、懸念の払拭に努めたのである。ティラソン国務長官、ペンス副

大統領もその後相次いで来日し、アメリカの東アジア・太平洋地域の安全保障に対するコミットメントを保証した。

トランプ大統領は2月の安倍首相との会談で、二国間関係の強化で合意した。安倍はすでに大統領当選直後にトランプを訪ね、彼を「信頼できる指導者」と称賛しており、2月の訪米は2度目の会談であった。両者はここで、尖閣諸島が日米安保条約第5条の対象にあることを改めて確認するとともに、麻生副総理、ペンス副大統領のもとで経済対話を設けることで一致した。興味深いことに、首脳会談後に発表された共同声明は、1970年代半ば以降の首脳会談で強調されてきた普遍的価値・理念の共有については、ごく簡潔に「法の支配に基づく国際秩序を維持することの重要性」を謳ったに過ぎなかった。トランプのメイ英首相、ネタニヤフ・イスラエル首相との会談も良好であった。

トランプは一方で、長年の同盟国であるオーストラリアのターンブル首相とは、比較的ささいな問題—オバマ政権下で結ばれた、オーストラリアが認定した難民の一部をアメリカ側が受け入れる合意—をめぐり、その確認を求めた首相に激怒し、電話会談を打ち切った。ドイツのメルケル首相との最初の会談（3月）は、かねて彼女の難民受け入れ策を批判していたこともあり、冷たい雰囲気であった。メルケルは6月末のG7（主要7カ国）首脳会議では、難民問題、気候変動問題をめぐってトランプと対立し、会議後「他国をあてにすることができた時代は終わった。ヨーロッパ人は自らの手で自分たちの運命を決めていかなければならない」と述べ、アメリカに対する失望を表明したのである。トランプは韓国に対しては、導入したばかりのTHAAD（高高度防衛ミサイル）の配備費の負担を要求したばかりか、G・W・ブッシュ共和党政権下で締結され、オバマ政権下で批准された米韓自由貿易協定を「大失敗」と決めつけ、韓国側の反発を買った。トランプは韓国の文在寅大統領との初の首脳会談（6月）では、「北朝鮮に対する戦略的忍耐の時代は失敗に終わった」と語るとともに、アメリカ自動車に対する韓国市場の開放、FTAの改定を求めた。USTR（米通商代表部）は7月、韓国に対してFTAの再交渉を要請したのである。

2017年春に急浮上した北朝鮮の核・ミサイル問題では、トランプは空母2

隻を朝鮮半島沖に配備して北朝鮮に強い軍事的圧力をかけ、習近平中国国家主席に協力を要請した。トランプは習の協力を高く評価して最大限の賛辞を送り、中国に対する為替操作国の指定を見送った。トランプは大統領選挙終盤のゲティスバーグ演説（2016年10月）で、「アメリカを偉大にする100日計画」なる政策綱領を発表した時、「ドナルド・トランプとアメリカの有権者との契約」として、大統領就任の1日目に財務長官に対し、中国を「為替操作国」に指定するよう命令すると明言したが、それをあっさりと撤回したのである。大統領は北朝鮮に対しても、唐突に、「適切な環境の下で」金正恩国防委員長との会談に応ずる用意があると語り、それを「光栄なことである」と言い切った。しかし中国の圧力の効果が期待はずれであることが判明するや、一転して中国からの鉄鋼輸入に制限を科すことを示唆した。トランプの融通無碍な言動に、長期的視野に立つ東アジア戦略を見出すことは困難である。

トランプが習との会談中に命じたシリアに対するミサイル攻撃（4月）は、衝撃的であった。この出来事は、トランプが習との晩餐会で直接このニュースを伝えるという異様さのみならず、彼がかつてアサド政権存続を容認しIS壊滅を主張した経緯があるだけに、トランプの行動の予測不可能性を浮き彫りにした。トランプは6月下旬、サウジアラビア、エジプト、バーレーン、アラブ首長国連邦がイラン政策をめぐって対立するカタールと断交するや、カタールが中東で最大の米軍基地を受け入れているにもかかわらず、サウジアラビアなどに肩入れし、中東情勢のさらなる不安化を望まない国務省、国防省を困惑させた。東アジア政策と同様、体系的な中東政策は不明である。

過去半年間のトランプ外交は目まぐるしい展開を見せているが、オバマ外交の否定以外に、その実質は乏しい。多くの識者は、トランプが孤立主義なドクトリンを打ち出し、NATOや日米安保条約などの同盟に手をつけることを恐れたものの、そのような事態は生起していない。トランプは4月半ばのNATO事務総長との会談後、NATOは「もはや時代遅れではない」と悪びれる風もなく、簡単に前言を翻し、6月上旬のルーマニア大統領との会談後の会見では北大西洋条約第5条が規定するアメリカの防衛義務を確認した。

最大の選挙公約であるメキシコ国境の壁の建設はまだ具体化しておらず、

米輸出入銀行の廃止、在イスラエル米大使館のテルアビブからエルサレムへの移転、「最悪の合意」と非難したイラン核合意も手つかずのままである。大統領の方向転換には、現実路線を説く国務・国防両長官、安保担当大統領補佐官の影響があろうが、トランプには確たる外交原則がないことを改めて示している。この時期としては異例なことに、国務・国防両省の主要ポストの多くはまだ埋まっておらず、政権は日常的な外交運営に忙殺されている印象が強い。特に実務を仕切る国務次官補のポストの殆どが空白であり、東アジア太平洋担当の国務次官補、韓国大使はまだ指名さえされていない。退任したケネディ駐日大使に代わるハガティ新大使は上院で承認されたばかりで、中国大使も最近北京に着任したところである。外交を担う人的陣容はまだ全く整っていない。大統領の度重なる軽率な言動とも相まって、一貫した政策を打ち出すことができない大きな要因である。

結局、トランプ外交の看板で最後まで残るのは、通商における「アメリカ第一」主義であろう。大統領は貿易赤字の解消と雇用の確保・拡大に強く執着している。それはまた、トランプを支持する国内勢力が最も望むことであり、アメリカはこれまでもしばしば自国本位の通商政策を追求してきた。USTRの3月の報告書は、アメリカはWTOの紛争解決手続きに「そのまま従うことはない」と述べ、必要であればアメリカの国内法を優先し、貿易相手国に輸入制限を科すと主張した。さらに大統領は4月末、20あるすべての自由貿易協定、WTO協定の見直しを指示した。USTR代表には、レーガン政権で次席代表として厳しい対日交渉を展開したライトハイザーが就任した。彼は上院外交委員会の公聴会で、農業市場の開放交渉では日本を最大の標的にすると証言した。対中貿易強硬論で知られるナヴァロ通商製造政策局長とともに、二国間交渉で貿易赤字の削減、解消をめざす方針を打ち出し、本格的な交渉を始めるであろう。そこでは日米の同盟関係、理念の共有などが考慮されるのか、大いに疑問である。

## おわりに——今後の展望

トランプが大統領に就任した今年、ウィルソン大統領が「勝利なき平和」

演説でリベラルな国際主義を打ち上げ、「世界を民主主義にとって安全なものにするために」アメリカを第一次世界大戦に導いて以来、ちょうど百年である。ウィルソンの外交理念は、F・D・ローズヴェルト以降の共和・民主両党の歴代大統領が継承し、アメリカは莫大な資源を投入し、第二次世界大戦後の自由で開放的、多角的な国際秩序の建設、維持に努めた。この路線は西側の冷戦の勝利に貢献し、冷戦終焉後も国際主義的外交の実践があった。

しかし冷戦が終焉して四半世紀。アメリカが牽引するグローバル化に取り残された人々の支持を背景に、今や「アメリカ第一」を「信条」と奉ずる人物が大統領に就いた。しかも新大統領は早朝からツイートで、虚偽を含むさまざまな情報を発信し、頻繁にメディア攻撃、個人に対する恫喝を行い、大統領令に反する判決を下した連邦地裁を罵り、自分の業績をことさら自慢する。過去のアメリカ大統領とはあまりに異質な言動を繰り返すトランプに、国際社会は当惑、懸念し、アメリカに対する不信を募らせている。トランプに対する信頼度は習近平、プーチンを下回っているのである。

だがトランプを支持する国内勢力は大統領の資質、人間性を特に問題にしていけない。同じ時期の歴代大統領に比べ低い数字とはいえ、トランプは4月下旬で40%余りの支持率を維持しており、大統領選挙で彼に投票した96%が後悔していないと答えている。7月の調査でも30%台後半の支持率を保ち、共和党支持者に限ると、その支持率は依然82%と高い。トランプ支持者は他の共和党大統領候補支持者に比べ、自由貿易に反対し、イスラーム教徒の入国制限に賛成し、国際問題への関わりに消極的な人々が多い。一国的・孤立的・排他的な発想が強く、トランプ支持者がしばしば「ジャクソン主義者」と呼ばれるゆえんである。パリ議定書からの離脱は、明らかに国内の支持者向けの決定であった。

トランプが唱える「アメリカ第一」主義は大衆迎合的で、よく練られた中身ではないが、既成の政治に幻滅し、現状の変革をトランプに託している人々の強固な支持を見る時、トランプ現象は一過性ではなく、今後のアメリカ外交に重大な影響を与え続ける可能性が高い。アメリカの外交理念と国際的責務、さらには国際公共財への貢献に特に関心を持たず、国内利益の最大化を

求める勢力により、リベラルな国際秩序は浸食を余儀なくされるであろう。

対日政治・安保関係の重要性を説くペンス、ティラソン、マティスらの存在にかかわらず、トランプ大統領の指示で、今後対日関係の局面が一気に変わる可能性がある。その契機は通商・貿易問題であろう。彼は7月上旬にG20首脳会議（ハンプルク）で安倍首相に会った時、日本に貿易赤字の削減、自動車市場の開放を求め、秋に本格的に始まる日米経済対話で自動車問題を重要な議題とする意向を表明した。大きなアジア戦略を描くことなく、二国間の貿易赤字の是正に執着する新大統領の登場により、日米関係は海図なき航海に乗り出している。戦後日本外交がいよいよ正念場を迎えた感が強い。

本稿は、佐々木卓也「『トランプ外交』とアメリカ外交へのインプリケーション」『国際問題』2017年7・8月号（No. 663）に加筆し、修正を加えたものである。

### 【参考文献】

1. J・D・ヴァンス／関根光弘・山田文訳『ヒルベリー・エレジー—アメリカの繁栄から取り残された白人たち』光文社、2016年。
2. 金成隆一『ルポ トランプ王国—もう一つのアメリカに行く』岩波新書、2017年。
3. ドナルド・トランプ／岩下慶一訳『タフな米国を取り戻せ—アメリカを再び偉大な国家にするために』筑摩書房、2017年。
4. イアン・ブレマー／奥村準訳『スーパー・パワー—Gゼロ時代のアメリカの選択』日本経済新聞社、2015年。
5. ワシントン・ポスト取材班＝マイケル・クラニッシュ＝マーク・フィッシャー／野中香方子・池村千秋・鈴木恵・土方奈美・森嶋マリ訳『トランプ』文藝春秋、2016年。
6. Walter Russell Mead, “The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order,” *Foreign Affairs* (March/April 2017).

## 日米安保同盟と沖縄

琉球大学教授 我部政明

### はじめに——世界史の中の米軍基地問題

沖縄にある米軍基地は、世界史の中では例外的な存在となりつつある。

米ソが対立していた冷戦時代に、米軍基地は、米国の国内、海外に数多く存在していた。沖縄の基地もその中の一つであった。冷戦が終わると、ソ連を封じ込めるために配置された海外の米軍基地の必要性が減少し、多くの海外基地が閉鎖され、本来の持ち主へ返還された。その冷戦の期間は、1947年から1992年までである。米国以外で米軍を受け入れた国やその国民、あるいは派遣した米国や米国民にとって、海外米軍基地はソ連の唱える社会主義に対抗する戦いのために必要だとの信念があった。同時に、米軍を受け入れる国の中には、外国軍隊の駐留を主権の侵害だと主張する人々がいた。外国軍隊の長期駐留を主権の侵害だと訴える声は、東西の対立を超えて、米ソそれぞれの同盟国の間に存在していた。

日本においては、対米重視かアジア重視のいずれかが外交の基本的選択肢とされてきた。現象的には両者のバランスで外交が遂行されたが、安全保障における対米依存のため、対米関係から国際環境を理解してきた。それは、日本の歴代政権が米国の必要とする沖縄の基地を容認し、むしろ積極的に米軍プレゼンスを沖縄へ集中させるように促してきた。もう一方で、アジアを重視すべきとの考えを持つ人々は、こうした対米姿勢は、主権の放棄だ、米国の属国だとの批判を行ってきた。

冷戦が終わった今も、日本では、安全保障の軸を米国に置くばかりか、外交の基本を米国だけにするかどうか、あるいは拡大していくのかどうかを議論してきた。米国がユニラテラリズムを唱え、一極構造へと世界秩序が再編されようするとき、対米関係を対外関係の基軸とすべきなのかどうかの真剣な議論があれば、新しい世界についてより一層のリアリティを与えてくれた

であろう。しかし、テロとの戦いが長期化し解決の見通しが見えなくなると同時に、安全保障だけでなく、経済、政治、そして社会のありようそのもののグローバル化の現象が顕著に現れてきた。また、アジアにおいては、地域大国として台頭する中国、核開発を進める北朝鮮など地域秩序の不安化が深まっている。こうした戦後世界に生起する現象と沖縄に置かれる米軍基地との関わりを再検討するのが、本稿の狙いである。

## 1 冷戦のなかの同盟国

第二次世界大戦後に始まった冷戦は、米ソ以外の国が一国だけで自分たちの安全保障を追求出来なくなった時代の到来として受け止められた。冷戦は、イデオロギーの対立という国境でとどまらない影響力を持った。また、米ソの保有する軍事力は、周辺諸国に対し壊滅的な打撃を与えるだけの核兵器を中心に他国を引き離していた。恐怖が引き起こした軍事拡大競争であった。

ヨーロッパでは、体制選択という極めて単純な構図の下で、米国との相互防衛を目指した北大西洋条約機構に参加する西ヨーロッパの国々と、ソ連を中心としたワルシャワ条約機構に参加する東ヨーロッパの国々に分かれた。アジアでは、日本、韓国、フィリピンが二国間枠組みで米国の同盟国となった。中国と北朝鮮は、ソ連との間でそれぞれ同盟関係を築いた。オセアニアでは、オーストラリアとニュージーランドが米国の同盟国となった。ヨーロッパでの多国間とは異なり、アジアにおける米ソのそれぞれの同盟国あるいは友好国は二国間で構築される特徴をもっていた。

こうした中、米ソの軍隊の長期駐留が、とりわけアジアでは必ずしも駐留国から歓迎された訳ではなかった。たとえば、北朝鮮の軍事的脅威にさらされてきた韓国にあっても、米軍の存在が韓国の主権を侵しているとの議論は絶え間なく生まれた。とりわけ、朴正熙独裁政権を支持する米国の姿勢への批判と相まって韓国内での米軍駐留批判が存在し続けた。朴政権下で獄中に入れられた金大中が大統領に選ばれて南北の対話の機運を醸成させると、韓国国民は米軍駐留に距離をおく盧武鉉を次の大統領に選んだ。つまり、米軍駐留が韓国の安全保障と政治の安定や政権交代に直接的な影響を与えてきた

だけに、米軍基地存在のあり方が全国的な課題となった。

NATOへ参加した国の中でも、1980年代に入ってソ連の核弾頭付きの短距離ミサイルの東ヨーロッパ配備とそれに対抗する米軍の中距離核ミサイルの配備計画の間で、ヨーロッパの安全保障が揺れた。特に西ヨーロッパの人々の間で、自らも核戦争に晒されることを承知で米国の大統領はヨーロッパでの核兵器使用を決断するだろうか、との疑問が広がった。そこから、ヨーロッパの安全は、ヨーロッパ自身の手で作り出す考えが生まれ、米ソを含めた全ヨーロッパ安全保障会議を創設したのだった。

## 2 日本の安全保障政策

1951年9月8日に調印されたサンフランシスコ対日平和条約と日米安保条約以来、日本の安全保障政策は米国任せで始まり、現在に至っても米国依存の状態にある。日本は、戦後の安全保障を米国の日本における軍事プレゼンスに依存してきた。その米軍プレゼンスとは、必要とあればアジアのどこにでも展開する拠点として基地に配備された米軍兵力である。日本に配備された米軍兵力は、朝鮮戦争が休戦に向かうと大幅に削減され、自由に使える沖縄にはアジアへ展開する能力をもつ兵力が配備された。つまり、米軍基地の沖縄集中が進められ、維持された。沖縄の米軍プレゼンスは、冷戦時であっても危機の可能性の少ない日本防衛よりも、アジアにおいて米国の主導する秩序を維持するために機能した。別の言い方をすれば、アジアにおける米国の同盟国は、沖縄の米軍プレゼンスにそれぞれの安全保障を依存してきたのである。

日本における「親米」というよりも安全保障上での「対米依存」の態度は、冷戦を背景に生まれ、強化されてきた。ヨーロッパでの冷戦が終わりを告げた翌年の1993年8月、日本においては親米的な自民党による長期政権から非自民・非共産勢力を結集した細川護熙政権が誕生した。細川政権では、対米基軸の安全保障政策の見直す検討を進めた。具体的には、冷戦とは質的に異なる安全保障にあるとの認識のもとで、ヨーロッパで成果を挙げた協調的安全保障概念を導入、これまでの米国に加え、アジア諸国との間で協力関係強

化を図るという新たな安全保障政策の構想を準備した。米国との安保協力の充実を唱えながらも、冷戦的防衛戦略から周辺諸国や国連との連携を重視する多角的安全保障戦略への転換を求める報告書（懇談会の長であった樋口廣太郎から「樋口レポート」と呼ばれる）にまとめられ、細川退陣後に誕生した村山富一政権へ、1994年8月に提出された。

米国政府内では、経済摩擦により米国からの距離を置こうとする細川政権に対し、安全保障においても米国との二国関係から多国間重視への転換の兆候を危険視する声が台頭した。米国の対日政策の基本となったのが、クリントン政権のジョセフ・ナイ国防次官補（その直前までハーバード大学教授）の作成した「東アジア戦略報告（EASR）」であった。ナイ・レポートとも呼ばれ、1995年3月に公表された同報告によれば、次世紀の中心となる東アジアにおいて信頼できる安全保障を提供するために米国が軍事的プレゼンスを維持し、二国間の同盟関係の強化を図ることを基本として、中国の軍事力に対する警戒感を露わにしていた。つまり、冷戦環境から新しい安全保障環境へ移っても、米国とその同盟国の日本や韓国とのハブ・アンド・スポーク（二国間関係の束を車輪に例えて、車軸・ハブの米国とスポークとしての同盟国）体制の維持を明言したのだった。同報告書は多国間協力に関心をよせる日本に対する牽制の役割として作用し、日米両政府間で日米防衛協力関係の強化・充実をめざした「安保の再定義」が進められた。

このナイ・レポートは、冷戦が終りを迎えると米軍が沖縄から撤退するのではないかとの期待を壊すこととなった。沖縄においては、冷戦が終わったのだから米軍基地の軛くびきから解放されるという「冷戦の配当」への期待が高まった。冷戦後の時代に向けた沖縄の声は、同報告から半年後（1995年9月）に沖縄で起きた米兵による少女レイプ事件を契機にして、基地への不満として一層の高まりをみせた。日米両政府は、米軍プレゼンスに対する沖縄での不満を鎮めるために、「沖縄の負担軽減」を繰り返すようになった。しかし、世界規模で縮小が予定される海外米軍基地の中で、沖縄での米軍基地削減は進まなかった。日米両政府とも、たとえ米軍基地を移設する負担軽減を図る時でも、沖縄内に米軍基地を留め置く姿勢は冷戦の頃と変わらなかった。そ

うした姿勢は、沖縄の負担軽減措置の一つとして日米両政府が計画した米海兵隊の普天間飛行場の移設において、その移設先を沖縄内の辺野古に求めていることに、現れている。

### 3 発進基地としての沖縄

沖縄の米軍基地は、米国の戦争のやり方に対応して、その役割を変化させてきた。日本や沖縄を守るためではなく、海外における米軍プレゼンスを支えるための機能を維持、強化するための基地であった。米国が進める戦争、想定された戦闘作戦、備えるべき戦争や危機への対処によって、基地機能は変化した。具体的には、対日戦争に始まり、朝鮮戦争、核戦争、戦術核を想定した限定戦争、ゲリラ戦のベトナム戦争、低強度紛争などを行える基地であり、また主要な中継基地、訓練基地、武器弾薬庫、兵站基地そして士気を支える家族住宅やレクリエーションなどの機能を持った。

#### (1) 対日戦争から1950年代半ばまで

沖縄戦の始まる前に、日本軍は沖縄に多くの飛行場を建設した。それらの一部が、現在米軍が使う嘉手納基地、伊江島の飛行場であり、自衛隊機と民間機が離発着する那覇飛行場などである。日本軍は、サイパン陥落（1944年6月から7月）後に予想された九州、南西諸島、台湾での航空戦を想定して、飛行場建設を進めた。沖縄本島だけでなく宮古島、石垣島で、それぞれの住民の協力を得て建設が進められた。制空権を米軍に握られた1945年初頭以降、これらの飛行場を離発着する日本軍機は減少する一方で、偽装を施して米軍の諜報を攪乱しようとし、米軍上陸直前に飛行場は事実上放棄された。

米軍は上陸後、これらの飛行場を急遽、整備して、九州以北の日本爆撃の出撃基地に変貌させた。また、爆撃機を援護する戦闘機のための新たな飛行場（ポーロ・ポイント飛行場と命名）を、読谷村残波岬に建設した。さらに、もともとあった村落を破壊して、普天間飛行場を建設した。いくつもの飛行場の軸にして沖縄が日本侵攻のため米軍の拠点となった。また、地上戦に投入された陸軍や海兵隊部隊も、日本上陸に備えていた。ちなみに、伊江島の

飛行場は、日本降伏直後に日本軍の特使が米軍による日本進駐の事前打ち合わせのために、フィリピンと往復する際に利用された。また、同飛行場は、マッカーサー連合軍総司令官がフィリピンから厚木飛行場へ向かう際に、給油と休憩のために立ち寄った。米国の予想を覆して日本が無条件降伏を受け入れたため、日本侵攻作戦は不要となった。また、沖縄戦に投入された第24軍団（ジョン・ホッジ中将）が日本の降伏直後の9月8日、仁川に上陸し、ソウルへ進駐をすすめ、総督府にかわって朝鮮南部の占領を開始した。

朝鮮戦争時の沖縄基地は、朝鮮半島爆撃への出撃拠点となった。それ以来、航空機の性能からすると米空軍は、韓国と沖縄、日本との間で一体として作戦計画の下で訓練や警戒などの活動が続けてきた。沖縄の米軍は、対日戦争から、朝鮮戦争戦後そして1950年代半ばまでは、朝鮮半島を中心とした北東アジアでの紛争に対応する基地として位置づけられていた。

## (2) 核戦争の最前線

第二次世界大戦と朝鮮戦争を経て、米国内では戦時から平時への転換が求められ、政権にとって肥大した国防予算の削減を行いながら超大国としての軍事力を維持することが課題とされた。戦争を進めてきたローズベルトおよびトルーマン民主党政権に代わり、1953年1月、共和党のアイゼンハワー政権が誕生した。大統領になったのは、第二次世界大戦のヨーロッパ戦線で連合国を勝利へ導いたドワイト・D・アイゼンハワー元帥であった。軍隊で培った卓越する管理・統率能力を使って新しい戦略を採用した。核兵器による大量報復を中心概念とした「ニュールック戦略」であった。そして、冷戦後の展開で対ソ戦略の基本となる、核抑止、前方展開、同盟国重視の国防政策を進めた。

広島や長崎での核爆弾投下の結果、軍事的にみると、核兵器は破壊力が巨大なあまり戦争での使用は困難だとの評価を生んでいた。米国は、実際に戦場に持ち込める核兵器によって敵を効果的に圧倒できる核抑止へと傾斜していた。そのため、核兵器による抑止力として、一方で核爆弾を搭載して敵地へ侵入し、上空から投下できる大型爆撃機の拡充を急いだ。他方で、大砲や

戦車からも核弾頭を発射できる原子砲、核弾頭を搭載したジェット推進の有翼ミサイルなどの戦術兵器の開発・配備が進められた。特に、戦術核兵器が従来の通常兵器に取って代わって破壊力の点で能力強化となり、それに対応して米兵の削減が可能となった。

これらの戦術核兵器は、沖縄、日本、韓国へ配備された。日本では核被爆の記憶が生々しく核兵器配備に反対する世論が強まり、沖縄と韓国へ移された。沖縄には、当時の最新鋭中距離ミサイル（ソアー）、核弾頭装備の防空ミサイル（ナイキ・ハーキュリーズ）、核爆弾搭載の戦闘爆撃機（F-105）などが配備された。

前方展開基地としての沖縄が登場したのは、この時期である。アイゼンハワー政権は、朝鮮戦争の休戦により必要な最小限の地上兵力を韓国に残して、日本を含む北東アジアから地上兵力の大幅撤退を行った。その代わりに「戦略予備」として米海兵隊（第三海兵師団全部と第一海兵航空団の一部）が、1955年から順次、沖縄へ配備された。

この海兵師団は、朝鮮半島に投入される予定で日本に駐留していたが、地上兵力の全面（韓国を除く）撤退計画のなかで、唯一残された。当時の沖縄では、米陸軍と米空軍の基地が占めていた。海兵隊は、陸軍の使用していない基地や演習場と空軍の補助飛行場だった普天間基地へ移駐し、そして新たに沖縄本島北部に基地（現在のキャンプシュワブ）を建設し、沖縄から北東アジアだけでなく台湾海峡への危機対応の任務についた。

同じく「戦略予備」として米陸軍の第173空挺旅団が、1963年に沖縄に配備された。この陸軍部隊は、機動性を重視した装備を持つ即応部隊と位置づけられていた。台湾での訓練を行い、台湾海峡や東南アジアへ展開する任務を持っていた。ベトナムへの米国の本格介入に際して最初に派遣されたのは、沖縄配備の第三海兵師団（1965年2月）と第173空挺旅団（1965年5月）であった。

米地上兵力の日本から撤退によりこれらの米軍基地の多くが、1957年から1958年にかけて、日本防衛を担当する自衛隊へ引き継がれた。また、初めて防衛力整備計画を1958年度から実施して、有効な軍事力整備を開始した。現

にある自衛隊基地は、ほぼこの時期に出来上がった。米国の同盟国としての日本が軍事的な活動に着手していった。

### (3) ゲリラ戦から緊急展開能力まで

米国の本格的介入のもとでのベトナム戦争（1965年-1973年）の期間中における沖縄の基地は、集結基地、出撃基地、中継基地、訓練基地、通信基地、医療基地、休養とレクリエーション基地、兵站基地など、あらゆる機能を果たした。陸軍、海兵隊の地上兵力の大半は、ベトナム派遣以前に、沖縄に送られて、沖縄北部の訓練場にてジャングル訓練、サバイバル訓練を受けた。米軍は、沖縄以外に適切なジャングル訓練場を持っていなかったためだった。現在でも、米軍のジャングル訓練は沖縄で行われている。

ベトナムからの撤退を掲げたリチャード・M・ニクソンが、1969年1月に大統領に就任した。そして、同年7月25日、グアムでニクソンは同盟国に対し自国防衛の第一義的責任を持つのだと明言（「グアム・ドクトリン」と呼ばれる）し、米軍撤退を進めると同時に、南ベトナム自身による防衛つまりベトナム戦争のベトナム化へと転換を図った。最初の撤退部隊は、第三海兵師団の一部であった。順次、海兵隊は沖縄へ戻ってきた。海兵隊の兵員は、沖縄配備以来増強され、1964年に1万7000名となったが、ベトナム派遣後の1967年には1万名へ減少した。ベトナムからの撤退が進むにつれ、以前の1万6000名ないし1万7000名まで回復し、1973年には1万8000名へ増大した。その後、冷戦の終わりが始まった1990年まで、2万名の海兵隊員が沖縄に常駐していた。

ベトナム戦中で機能が強化されたことに加えて、新たな兵員を迎え入れる施設の建設が必要となった。基地の施設建設は、海兵隊だけでなく沖縄の米空軍基地や日本にある米軍基地が対象となった。これらの費用として、沖縄返還に際して日本政府が支払いを約束した6500万ドルを超えて、日本政府は既存施設の改善（建て替えや移設）の名目で米軍基地の再編・再配置計画への財政支援を行った。米軍基地の再編によって土地の返還があることを根拠とした日本政府の財政支援であったが、返還の予定がなくなると米軍への財

政支援の根拠が揺らいだ。その後の財政支援は、「思いやり」という説明が行われ、「思いやり予算」と呼ばれるようになった。

こうした日本政府の財政支援は、米国の同盟国として責任分担を果たすものとなった。同時に、日本は防衛計画大綱を立て、自主的に防衛力整備を進めていく。日本防衛に関しては独自の整備を進めた。とりわけ海上自衛隊は米海軍との連携を深め、艦隊護衛を日米の合同訓練として行うと同時に、米海軍を通じた多国間軍事演習（RIMPAC）へ参加するようになり、米軍の補完的役割を任務とするようになった。日本の防空責任を担う航空自衛隊は、戦闘訓練の一環として米空軍との合同訓練を行った。続いて、陸上自衛隊は、国内演習場にて米陸軍や米海兵隊との訓練を始めた。

#### (4) 常駐から世界展開へ

補完的任務へと自衛隊が重点を移してくると、米軍は沖縄や日本の米軍基地から、北東アジアや東南アジアを越えてインド洋、アラビア海への展開の準備を進めていく。中東への米軍派遣は、1990年8月2日のイラクのクウェート侵攻に対抗して行われた湾岸戦争であった。横須賀基地を母港としていた米空母「ミッドウェイ」が出撃し、米国西岸、東岸にある米海軍基地を母港とする他の空母とともにイラク攻撃に参加した。また、クウェートへの反攻作戦には、同空母以外に、沖縄の米海兵隊が第一海兵遠征軍の補強戦力として参加した。湾岸戦争後のイラク監視の航空作戦には、嘉手納基地から米戦闘機が参加した。

湾岸戦争を契機にして、アフガン戦争、イラク戦争など沖縄の米軍の活動範囲は中東にまで及び、米軍が一体となって世界規模の展開に沿った活動を見せるようになった。沖縄に常駐する部隊と他の米軍部隊との区別は必要性が失われている。

オバマ政権は、財政赤字とイラク、アフガンの戦費の結果、国防予算を削減しなければならなくなっている。2012年に入って米国は、兵力削減しながら、アジア重視を打ち出した新しい戦略「リバランス戦略」においたローテーション配備を進めていた。常駐するのではなく、ある期間だけ米軍を配備

することで、薄いけど広く、米軍プレゼンスを維持する予定だ。米海兵隊では沖縄へローテーションで戦闘部隊を配備（UDP）してきたが、アフガン以降ローテーションで沖縄へ回す兵力がない。新しい計画では、沖縄の海兵隊の一部（9000名）をローテーションで、グアム、フィリピン、オーストラリア、ハワイにする配備する計画である。計画は策定されたものの、2017年夏に至っても、沖縄の海兵隊からこうした配備は行われていない。2017年1月に誕生したトランプ政権は、オバマ政権の「リバランス戦略」の呼称をやめた。現時点までのトランプ政権は、オバマ政権のとった対北朝鮮政策に軍事オプションへの言及と軍事力の誇示を付け加えただけの対応をしている。

### おわりに——オスプレイ配備と辺野古での飛行場建設

米海兵隊が兵員や物資輸送に使っていた中型輸送ヘリ CH46の後継となる新型の垂直離着陸の輸送ヘリ MV22オスプレイの普天間基地への配備をめぐり、2012年7月以降、沖縄への配備に反対の声が上がった。それまでに指摘されてきた回転翼と固定翼の両方を合わせ持つ垂直離着陸のオスプレイの危険性が、2012年4月のモロッコ、同年6月に米国フロリダでの墜落事件により、浮かび上がった。また、配備や低空飛行訓練が米海兵隊では事前に準備されていたのにも関わらず、沖縄の人々への説明を怠ってきた日本政府への怒りがあった。

垂直離着陸輸送機オスプレイの配備に反対する沖縄の声は、沖縄以外の地で暮らす人にとって分かりにくいだけでなく、沖縄への批判として登場してきた。

これらの批判的意見は、以下の三つに大別できる。まず、移設の推進。オスプレイが危険ならば、日米両政府が計画するように辺野古に飛行場を建設して、普天間の機能を「早期」に移せばよいのではないかと。次に、領土紛争に絡めた日米安保。尖閣諸島への中国の圧力増強をみれば、長い距離を飛行できるオスプレイの配備が沖縄そして日本を「守る」はずなのだから、むしろ配備を歓迎すべではないかと。最後に、飛行機そのもの。いままで普天間に配備されてきた CH46ヘリは、実用化から40年以上たつ老朽化した

機種であるから、新型のオスプレイが古い機体よりも「安全」となっているはずだ、また日米両政府も安全だと言っているのではないか、と。

少なくとも、これらの批判的意見に共通する考えが透けて見える。米海兵隊が沖縄にいななければならない根拠を明らかにせずに、普天間飛行場の辺野古への移設計画とオスプレイ配備を結びつけていることだ。もし米海兵隊基地が沖縄になかったら、沖縄に新たに飛行場を建設して、オスプレイを配備するだろうか。沖縄以外の都道府県が普天間飛行場の移設を受け入れないように、沖縄も新基地建設を受け入れることはできないと主張すればよいだけだ。これまでの現状と同様にこれからも、こうした批判的意見の底流に米軍基地の大半を沖縄に引き受けさせる考えがある。だから、最初から県内移設ありきの議論を展開するのである。

次に、米海兵隊が沖縄、日本を守るのか。答えは否だ。確かに、米国は日本との安保条約で日本を守ることになっている。尖閣諸島をめぐる米政府は、2010年10月の時点まで、安保条約の適用範囲にあるとは明言しなかった。何故ならば、1972年5月に沖縄の施政権が日本に返還されるときに、すでに中国、台湾との間で尖閣諸島の領有権問題が生じ、外国の領土問題に介入せず中立の立場に立つとの態度を表明していたからである。オバマ政権下で、尖閣諸島が安保条約の第5条適用範囲にあるとの態度表明以降、現在のトランプ政権もその立場を引き継いでいる。

しかし、日米間で2015年4月に合意した新しい日米のガイドラインでは、尖閣諸島の防衛について第一義的に日本が負うと明記され、米国はそれを支援することになっている。したがって、尖的閣諸島とその周辺海域・空域での日中間の武力衝突が起きた時、日本が対応するのである。日本の自衛隊は、その事態に対応する軍事的能力を持っているだろうから、武力衝突が限定的かつ短期的であれば、米軍がこの戦域へ展開する必然性はない。言うまでもなく、日本政府の要求により、沖縄にいる米海兵隊が出動することない。相手は軍事的に台頭する中国、しかも係争する尖閣は中国のミサイルの届く近距離にある場所だ。米国民の犠牲を考慮した上で、米軍派遣は大統領が決定することになる。限定的かつ短期間の武力衝突に際して、尖閣諸島への米軍

派遣が米国の国益に照らして値するものではないことは明らかだ。武力衝突の地域が拡大し、長期的になれば、米国の国益上から同盟国の防衛重視に傾いて、兵力の派遣がありうる。それは、地上兵力の米海兵隊ではなく、米海軍艦艇と航空機が主力となる。

日本にとっての合理的行動は、尖閣諸島での武力行使を回避することである。武力衝突による直接的被害や人々の不安そして経済的不利益からすれば、政治的な合理性は対話による解決である。

こう見ると、米海兵隊は沖縄には不要である。

米海兵隊は地上部隊と航空部隊が一体として、しかも一定期間を単独で戦闘を行える能力を持つ。航空部隊の一翼を担うオスプレイの配備への反対は、事実上、米海兵隊の沖縄からの撤退要求となる。米海兵隊は、少なくとも、そう理解する。だから、存立基盤に関わるだけに米海兵隊は、オスプレイ配備について強硬な姿勢をとらざるを得ない。沖縄の声と真正面から対立する。

こうした沖縄からの米海兵隊飛行場建設への拒否は、辺野古での飛行場建設に反対して当選した現在の翁長雄志知事存在と合間って、70年以上にわたる「米軍基地の島」を揺るがす事態を生んでいる。今後、こうした沖縄の声が持続されるのかどうかは知る由もない。何故ならば、揺れる沖縄の人が出てくるかもしれないからだ。それでも、この島々に沖縄の人々が住む限り、米海兵隊の存在は日米による「不正義の象徴」であり続けるだろう。

## 【参考文献】

宮本憲一、西谷修、遠藤誠治編『普天間基地問題から何が見てきたか』岩波書店、2010年

遠藤誠治編『シリーズ日本の安全保障 2 巻・日米安保と自衛隊』岩波書店、2015年

豊下楯彦『「尖閣問題」とは何か』岩波書店、2012年

新崎盛暉『日本にとって沖縄とは何か』岩波書店、2016年

## 第3章 揺れる国際平和秩序とグローバル・ガヴァナンスの行方

### ポスト IS 時代の中東が抱える課題

千葉大学教授 酒井啓子

#### I. 「イスラーム国 IS」の動静

2017年7月9日、3年1か月振りに、イラクのモースルが「イスラーム国」(IS)から解放された。2016年10月から、イラク軍によるISからのモースル奪回作戦が開始され、当初数週間程度で奪回が可能だと言われていたが、ISによる抵抗の強さ、市民への影響を配慮して、9か月もの時間がかかった。

モースルは、3年前に最初にイラク国内にISが侵入した場所であり、これまでのイラク軍による対IS掃討作戦の過程で残されたイラク国内での「イスラーム国」の最後の拠点であった。シリアでのIS支配地域も、最盛期の4分の1以下に減少したともいわれ、全体で2014年に比べて10分の1程度に縮小したともいわれている。

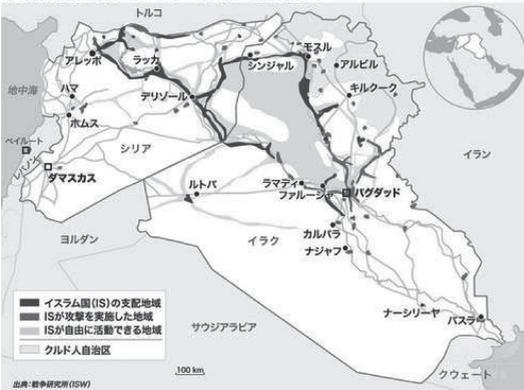
しかし、そのことがISなどに代表されるイスラーム武闘派/厳格派(jihadist-salafist)の影響力の減退を意味しているかと言えば、そうではない。シリア、イラクでの領地を失ったとはいえ、リビアやイエメン、アフガニスタンなど、新たに活動を展開する内戦の混乱地は存在する。またISの海外向け広報力は大きく、欧米のみならずアジア地域までも、ローンウルフ、あるいはホームグロウンと呼ばれる現地出身の単独犯がISの影響を受けること(2017年5月の英国でのテロ事件)が警戒されている。

さらには、モースル解放でイラクの治安や政治復興が進むかといえば、期

待できない。ここではまず、何故 IS がイラクで勢力を得たかを振り返り、今後のイラクの安定可能性を考える。

### (1) IS 発生の発端とイラクの今後

過激派組織「イスラム国」の勢力図



IS の前身となる組織は、2006年イラク戦争後に、反米気運の強かったイラク西部（ファールージャなど）でアルカーイダ系組織の分派として成立した。イラクにおける内戦状態（2006-07年）で勢力を拡張したが、2008年には治安も改善し、イラク国内から逃れることとなった。多くがシリアに逃げ延びたが、そこでシリア内戦（2011年～）が発生し、内戦下の反アサド気運、群雄割拠状態を利用して、拠点をシリアのラッカに移し、シリアの反政府勢力を吸収するなどして、勢力を拡張した。

2013年頃からイラクで再び、西部のアンバール県を中心に反政府活動が激化したこともあり、2014年6月9日、北部からイラクに侵攻、モースルを陥落させ、同月末には「イスラム国」を宣言し、オスマン帝国時代まで続いていたイスラームの「カリフ制」の再興を宣言した。（上の図は2014年秋のIS最盛版図を示した地図。）

ISは、厳格なイスラーム法の支配を徹底し、かつ武力にて支配を強制することから、イスラーム武闘派（Jihadist）・厳格派（Salafist）と位置付けられる。モースルはキリスト教徒や少数宗教であるヤズイディ教徒も多く居住する地域であったが、スンナ派イスラームしか認めないISは、これら少数教徒に対する虐待、殺害を繰り返し、人権問題となった。2015年1月にはシリア入国した日本人2人を殺害した。

さらには、シーア派を異端としてイスラーム教徒と認めないことから、イラク政府において主流を占めるシーア派勢力に対して徹底的な対決姿勢を取った。そのためイラク国内のシーア派宗教界、政界はとりわけ危機意識を強く持ち、シーア派住民を中心に義勇兵を徴募、「人民動員機構」(PMU, al-hashed al-sha'abi) を結成した。

PMUを中心にイラク政府はモースルを始め、ISに占拠された中・西部の諸都市の奪回作戦を展開した。IS制圧地域を奪還する軍事行動は、2014年11月頃から西部ラマーディ(第一次ラマーディ奪回作戦)、翌2015年3月にはティクリート(ティクリート奪回作戦)で展開され、一時的には解放に成功したものの、ラマーディは2015年5月にISにより再制圧された。イラク治安部隊は12月始めには同市を包囲、同月中にはアバーディ首相が解放を宣言した(第二次ラマーディ奪回作戦)。2016年2月には西部における最大のIS拠点、ファッルージャの包囲作戦を開始、5月軍事行動に着手し(ファッルージャ奪回作戦)、6月にはイラク政府系メディアがファッルージャの解放を報じた。その流れを受けて対モースル奪回作戦が準備され、10月の半ばには首相が作戦開始を宣言した。

これらのイラク治安部隊(PMU含む)の軍事作戦においては、PMUによる宗派的色彩を強調した作戦が取られることが多かった。戦闘時に宗派的レトリックを多用した戦意高揚が行われたり、地域によってはシーア派民兵による住民への虐待、略奪が行われたとの報道もある。そのため、モースルでの奪還作戦では宗派融和を前面に打ち出し、現地モースルにゆかりのある部族なども協力体制をとった特別軍が投入されるなど、宗派偏向を解消する措置がとられた。

このことからわかるように、IS後のイラクにおいて最も重要なことは、ISとの対決を契機にさらに強まった宗派間の不信をいかに払拭し、国民融和政策を進めるかということである。特にPMUが「対IS作戦」で成果と名声を上げたことから、PMUを支える政治勢力が今後イラク国政で主導権を握る可能性があるが、そのことは来年4月に予定されている国会選挙に大きな影響を与えるだろう。

加えて、PMUの「対IS軍事作戦」においては、イランのイスラーム革命防衛隊が全面的な協力を提供した。そのことで、イランのイラクにおける影響力が強まったとの側面もある。そのことは、IIで指摘する地域内のイラン・サウディアラビア間の覇権抗争の問題について、検証する。

## (2) ISの世界への影響力

ISがシリア、イラクでの拠点を縮小、撤退したからといって、その国際的影響力が低下するというわけではない。2016年11月にパリでカフェ、劇場などが攻撃され、130人が死亡した事件は、ISが初めて中東域外で犯行声明を出した大規模なテロ事件だったが、これまで欧米で国際展開するテロといえば、アルカーイダの専門だった。それがこの事件以降ほとんどの事件がISの主導によるものとして展開される。2016年にはベルギーの国際空港、地下鉄などで爆破事件が、フランスのニースで70人以上の死者を出したトラックによる襲撃事件が、また独ではマーケットで銃乱射事件が発生するなど、ヨーロッパ諸国での事件が相次いだ。さらには2017年にはロンドン、マンチェスターと英国が二度にわたりテロの対象となったが、そこでは自動車が歩道や周囲施設に暴走し突っ込む手法が流行し、スウェーデンのストックホルムでもトラック突っ込み事件が発生、4人が死亡した。こうした事件は、特に西欧諸国の間で難民とテロの関連を想起させ、2015年以降にシリア内戦から急速にヨーロッパに流入した難民に対する排外主義の広がりを生むことになった。

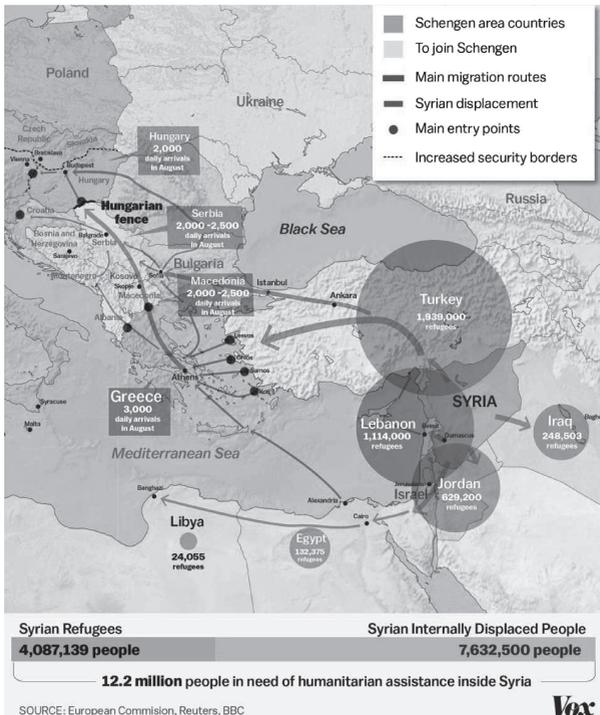
だがISを標榜するテロは、難民の流入した西欧にのみ特化して発生したものではない。同年以降、イスタンブール国際空港で44人の死者を出すなどトルコでの爆破事件が相次ぎ、イラクのバグダードにおいても主として商業施設を狙った爆破事件が複数発生した。

さらには、アジアにおける地元組織に対してもISへの影響力が深化している。2016年7月にはバングラディッシュのダッカで、IS傘下の集団にカフェが襲撃され、日本人7名を含む外国人客など20人が死亡した。フィリピンの南部ミンダナオ諸島ではもともとモロ解放戦線として分離運動が展開されてき

だが、そこにISの影響力が浸透している。インドネシアのジャカルタでも、2016-17年と繰り返しテロ事件が発生した。

また、2017年5月にイランのテヘラン中心部で議会や政府施設が襲撃され、12人が死亡、42人が負傷した事件は、ISが犯行声明を行った活動がイラン国内まで波及したという点で、衝撃的な事件であった。

このような世界各地で自爆襲撃事件が、IS本体の縮小にも関わらず続いていることは、ISの影響力というよりはむしろ他にさまざまな紛争要因や抑圧要因が存在し、それへの暴力的抵抗や抗議の行動がISという口実を利用して行われているということの意味している。シリア内戦が長期化し、解決不能状態に陥っていることは、容易に各国のイスラーム教徒やアラブ人たちに、国際社会のシリア内戦に対する無力をしらしめているといえよう。2017年3



月のロンドンでのテロ実行犯のみならず、それ以前の同種のテロ事件でも(2015年12月)、犯人が「シリアに欧米諸国が空爆を行っていることに対する報復」といった趣旨の発言を残していることは、見過ごせない。つまり、シリア内戦などのように、日々イスラーム教徒が死に晒されている現状に対する報復・警告を行いたいと考える人々が、世界各国に多々存在する現状が問題なのであり、その根幹にはシリア内戦が解決できていない、という問題が存在する。

実際、シリア人難民の数は、2016年末の段階でシリア国民の半数を越え、うち3分の1が海外に流出している。そのうち9割が、隣国のトルコ(約200万人)、レバノン(114万人)、ヨルダン(63万人)など周辺国に集中し、難民対策の不備が深刻化している。一般に強調されるような、シリア難民の多くがヨーロッパに大量流入しているとの認識は、この数値を見る限りでは正確ではなく、むしろ周辺国に難民対応の責を任せきり、との現状が見て取れよう。

([https://cdn1.vox-cdn.com/uploads/chorus\\_asset/file/4097392/refugees-fpo5.0.jpg](https://cdn1.vox-cdn.com/uploads/chorus_asset/file/4097392/refugees-fpo5.0.jpg))

## II. シリア内戦とサウディアラビア・イランの「新しい中東の冷戦」

### (1) シリア内戦の終わらない理由

さて、上記のように、ISへの参加や同調がやまない最大の原因として、シリア内戦が悪化するばかりで多数のイスラーム教徒が危機に晒されている、そしてそれに対して国際社会が有効な手立てを取れないばかりか軍事介入によって一層破壊を強めている、という現状がある。

シリア内戦が混迷化している原因の一つは、それが周辺国、国際的大国を巻き込んで政権側対反政府側の対立が域内の、あるいは世界の大国間の代理戦争に転化していることがある。そもそもシリア内戦の契機は、2011年の「アラブの春」の流れの中でシリアでも小規模の対政府抗議活動が発生したものであったが、これに国外の反体制勢力が欧米及び周辺中東諸国の協力を得て反政府活動に関与、さらに政権側にはイランやレバノンのイスラーム主義組織ヒズブッラーなどが支援して、対立が長期化した。政権側にはその後イ

ランのみならずロシアもつき、また反政府側には欧米に加えてサウディアラビア、カタール、トルコなどが支援した。

しかし、オバマ政権はイラク、アフガニスタンでの過剰介入による経済負担・軍事的疲弊を反省して、積極的なシリア内戦関与には消極的であったため、他の反政府支援国、サウディなどの不満の種となっていた。2013年8月に、オバマ大統領がシリア政権の化学兵器の使用に対して武力による制裁を実行すると明言したにも関わらずこれを実施しなかったことは、サウディアラビアの反発を買ったといえる。

加えて2016年秋になると、それまで米・サウディアラビアなどともにシリア反政府側についていたトルコが、一転してロシアと関係を改善、シリア政権側につくこととなった。トルコとロシアは、それまでロシア航空機がトルコ領空を通過した際トルコ軍により撃墜されるなど、一触即発の関係にあったが、2016年7月のエルドアン政権を襲ったクーデタ未遂事件を契機にエルドアン大統領は権限強化、政権基盤の再構築を最優先させ、対外安定策のために、対IS政策でロシアと共闘することとなった。この結果、12月にはシリア政府軍が反政府派に支配されていたシリア第二の都市アレッポを奪回し、優勢に立ち、それを受けてロシア、トルコ間でアサド政権・反体制派停戦合意が成立した。この流れは、国際社会がアサド政権の存続を容認する方向に進んだものと考えられた。

しかし、その流れは2017年4月、トランプ政権がシリア軍基地に対してトマホークミサイルによる攻撃を行ったことで断ち切られる。さらには、それに続いてサウディアラビアのリヤドで開催されたイスラーム諸国会議での対イラン包囲網の確立によって、対立の構図は一層強められることとなった。この結果、改めてシリアを巡る米ロ、サウディ・イランの対立は先鋭化し、シリアを巡る代理戦争は終息の目途が立たずにいる。

## (2) 長期化するイエメン内戦

もうひとつ、イランとサウディアラビアの代理戦争と見なしうる紛争が、2015年3月から始まったイエメン内戦である。イエメン内戦の契機は、同年

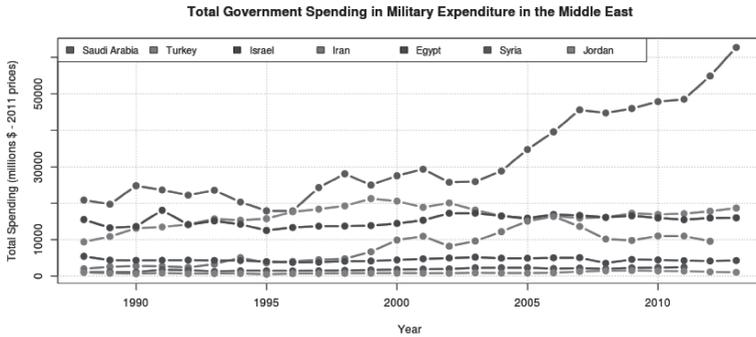
2月、イエメンで半数近くを占めるザイド派（シーア派の一種）の宗教名望家の一族、ホーシー一族が政治的影響力を強め、首都を制圧、ハーディ大統領を追い落とすことに成功した。これに対して、「アラブの春」の混乱を收拾するために当時のサーリフ大統領を下しハーディ副大統領を後押しして政権の安定を支えたサウディアラビアは、ハーディを支援、GCC軍を投入してホーシー派政権打倒のために軍事介入した。するとホーシー派勢力に対してはイラン・イスラーム革命防衛隊が支援し、ここにGCC対イランの代理戦争が発生した。

しかしイエメン内戦は短期では決着がつかず、泥沼化している。2015年末の時点でイエメンの国内難民は人口の一割にあたる250万人にのぼり、海外へと流出した難民は20万人弱と伝えられている。また近年ではコレラの発生が深刻化し、すでに32万人がコレラに感染、死者は1700人を超えたと報じられている。

イエメン紛争への軍事介入は、GCC諸国、特にサウディアラビアに軍事、経済的な負担を生んでいる。そのことは、以下に論じるサウディアラビアの新体制にとって大きな課題であり、介入の收拾の仕方によってはサウディアラビア王政のアキレス腱になりかねない問題へと拡大している。

### (3) 変貌するサウディアラビア

上記のようなサウディアラビアとイランの代理戦争状態が深刻化したのは、イラク戦争を発端とし、さらに「アラブの春」を経てからのことである。それは、まずイラク戦争によってイラクのフセイン政権が倒れ、戦後のイラク政治がシーア派イスラーム主義政党によって主導されることとなり、その結果ペルシア湾岸地域の勢力バランスが大きく崩れたことがある。そして「アラブの春」において、バハレーンというサウディアラビアの目と鼻の先の小国ながらシーア派住民が人口の7割を占める国で、シーア派を中心とした反政府運動が活発化したことから、これを契機にサウディアラビアが「アラブの春」に積極的に関与し、自国の利益のため、あるいは利益にならない運動を弾圧するために介入するようになった。



このことは中東諸国における政府軍事支出の推移を表すグラフからもよくわかる。上記のグラフで最も数値の大きい折れ線がサウディアラビアであるが、2003年のイラク戦争よりコンスタントに増加しており、とりわけ「アラブの春」(2011年)以降急速に伸びている。反面イランは、同じくイラク戦争以降一時期軍事支出を伸ばしたが、2006年以降はむしろ減少している点がサウディと対照的である。

しかし、とりわけここ数年の間にイラン・サウディアラビア関係に緊張が走るようになったのは、第一にオバマ政権末期のアメリカの対中東政策の変化、第二にサウディアラビアの王位継承の問題が原因だといえよう。

第一のオバマ政権の政策変容については、前述したようにシリア内戦に対してサウディアラビアと同調しつつもそれに積極的に関与することをしなかったことで、サウディアラビアの対米不信感が増すこととなったが、それに加えてサウディアラビアが不満に感じたのは、オバマ政権がイランとの間に関係改善を図ったことである。2013年6月にイランで穏健派のロウハーニ大統領が選出されたことを契機に、イラン・米間で政府高官間での対話が始まり、2016年には長年懸念であったイラン核開発を巡る協議を再開、イランに対する経済制裁の解除に至った。

これに対してサウディアラビアは、2017年1月トランプ政権が成立して以降積極的に対米関係の改善と米・イラン関係の断絶を図っていった。2017年3月14日には、当時の副皇太子であるムハンマド・ビン・サルマンが訪米し

て会談を行い、副皇太子は「二国間関係は『歴史的転換点』を迎えた」と発言した。さらに副皇太子の上級顧問は、「両国関係は意見を異にする時期があったが今回正しい方向に戻った」、「中東におけるイランの拡張政策の深刻さを巡り意見が一致」と述べ、米・サウディ関係の修復が強調された。

さらには、5月21日、トランプ大統領はサウディを訪問、1100億ドル分の武器売却契約を取り結んだとともに、同地で開催されたアラブ、イスラーム諸国55カ国の首脳が集まったサミットで、「対テロでイスラーム圏は団結せよ」との演説を行った。そこで強調されたのは、ISへの共同戦線の確認、強調ではなく、イラン、ヒズブッラー（レバノン）、ハマース（パレスチナ）に対する警戒感であり、基本的には対イラン包囲網の確立であった。

ここからわかることは、オバマ政権末期において米国の直接の支援を得ることができなかったサウディアラビアが、代理戦争の形でシリア、イエメンでイランの影響力を抑えることに尽力していたのに対して、トランプ政権になって以降のサウディアラビアは急速に米国との関係を再強化し、イラン・サウディ対立構造において米国を自陣営に取り込むことに成功したということである。

この対米関係を盤石にしたとのサウディアラビアの自信が、上記イスラーム諸国首脳会議直後のカタールに対する関係断絶につながったといえよう。5月24日、リヤドの会議から帰国した直後に、カタールのタミーム首長は「イランは地域大国である」と発言し、リヤド会議での対イラン包囲網の設立合意に反する発言を行った。発言の重要性から、カタール政府は当初、「首長の発言は（放映した）アルジャズィーラ衛星放送がハッキングを受けて放映されたものだ」として真意ではないことを強調したが、サウディアラビアを始めとして湾岸アラブ諸国の多くは即座にカタール航空やジャズィーラ衛星放送に対するボイコットを決定、さらに6月5日、サウディアラビアやUAE、バハレーンなどの湾岸諸国に加えてエジプトがカタールと断交した。サウディアラビアとUAEの対カタール関係の断絶に対抗して、カタールはトルコ、イランからの支援、交易で経済活動を維持しているものの、その影響には深刻なものがある。

カタールがサウディアラビアの逆鱗に触れたひとつの理由に、カタールが長年ムスリム同胞団を支援してきたことがある。サウディアラビアは、60年代以降エジプトを拠点としたムスリム同胞団の影響を危惧してきた経緯があり、イスラーム教育を推進する上でエジプト人イスラーム学者の存在は重要であったと同時に、そこからサウディ国内に流入する同胞団思想に対する警戒心を抱いてきた。エジプトで2013年にムルシー政権をクーデタで打倒したシースィー軍事政権に対して、サウディアラビアが全面的に支持を表明したのは、ムルシーがムスリム同胞団を背景に政権を獲得していたからである。さらにリビアでは、エジプトが支援するハフタル將軍勢力と、カタールが支援するイスラーム系のリビア政府との間で内戦が続いており、ここではイラン対サウディではなく、カタール対エジプトの代理戦争の様相が展開されていた。

しかし、それでもシリア内戦ではサウディとカタールは、反イラン・反アサド政権で同じ側にいた。そもそもカタール王家はサウディアラビアのナジド地方出身のワッハーブ派系の王家であり、今次の完全な関係決裂は同胞団を巡る対立だけでは説明できない。確かに、カタール断交の直接的原因はタミーム首長がイランに対する融和的発言をしたことであり、その意味ではサウディアラビア対イランの対立構造の反映にあるものと解釈できるが、その背景にはむしろ、サウディアラビア王政における対外、対内政策の変質があると考えられる。

#### (4) サウディアラビアの世代交代

サウディアラビアとイランの対立の構図が近年より明示的になっていったもうひとつの契機は、2015年のサルマン国王の就任であろう。同年1月、10年弱王位にあったアブドゥッラー国王が死去し、皇太子のサルマンが国王に就任した。しかし当初からサルマンが次期国王位にあったわけではない。最初皇太子に任命されたスルタンが2011年に、続いて皇太子に就任したナーイフが翌2012年に死去したことで、サルマンが王位に就く結果となった。サルマンは弟のムクリンを皇太子として後継者に指名したが、その3か月後には

サルマン国王はムクリンを外し、内務大臣として治安畑を牛耳る甥のムハンマド・ビン・ナーイフを皇太子に、副皇太子には自身の息子のムハンマド・ビン・サルマンを就任させた。

ムクリンを外した後の皇太子・副皇太子人事は、サルマン国王後のサウディアラビアの国王継承ラインが初代国王アブドゥルアジーズの息子世代から第3世代の孫世代に移行することを意味した。と同時に、これら若手世代の対外強硬路線、国内の厳しい統治志向が政策により強く反映されることとなった。ムハンマド・ビン・ナーイフは治安分野を掌握し、ムハンマド・ビン・サルマンは国防大臣として国防分野を掌握した。その結果、サルマン国王就任以降国内の死刑執行件数が倍化したが、その中で最も注目を浴びたのが、2016年1月のシーア派宗教指導者に対する死刑執行であった。すでに2012年夏にサウディ政府に逮捕されていたサウディ・シーア派社会における宗教指導者、ニムル・アルニムル師は、他のアルカーイダ系の政治犯とともに死刑が執行されたが、同師は米ジャーナリストとのインタビューなどでも穏健な発言を行っており、処刑は非人道的なものとの非難が、国外から寄せられた。

こうした国内治安の強化と並行して、対イラン外交も強硬路線へと変化した。ニムル師処刑の後、イラン国内でサウディ批判デモが発生、在テヘラン・サウディ大使館が襲撃されたことを理由として、サウディアラビアはイランとの国交を断絶した。サウディの要請を受けて、バハレーンやスーダンも対イラン断交を決定し、イラン包囲網を湾岸アラブ諸国のみならずアラブ、ないし中東諸国全体へと拡大させようとの意図が明確になった。前年の2015年12月には、「イラク、シリア、リビア、エジプト、アフガニスタンでの反テロ戦争を遂行するため」との目的で、サウディアラビア主導の「テロリズムと戦うイスラーム同盟」が結成され、GCCに加えてヨルダンやモロッコなどアラブ王政諸国、エジプト、チュニジアなどの北アフリカのアラブ諸国、さらにはパキスタンやマレーシア、ナイジェリアなど中東域外のイスラーム諸国も加わった大同盟となった。

このような背景から考えれば、5月のリヤドでのイスラーム諸国首脳会議

とそれに続くカタール断交は、6月初めに副皇太子から皇太子に昇格した現国王の息子ムハンマド・ビン・サルマンの対外政策と密接に関連があるのではないかと考えられる。現在31歳の同皇太子は、石油のみに頼らない経済改革を推し進め、民営化や外資導入を進め、「サウディビジョン2030」と呼ばれる計画を立案する若きリーダーとして、評価が高い。しかし、その一方でイランやカタールに対する対外的な強硬政策は、これまで代理戦争レベルに抑制されてきた「中東の新冷戦」を、「熱戦」に転換させかねないのではと懸念されている。

ISの領土的縮小は実現できたとしても、そのことはむしろ、対IS政策が間接的に示してきた「中東の冷戦」の代理の場を狭めることでもある。となれば、イランとサウディアラビアが直接の対立に導かれる契機は高まる危険性が高い。トランプ政権の、無条件のサウディ支持政策は、中東における紛争の可能性を高める結果につながっているといえよう。

### 【参考文献】

- 酒井啓子著『移ろう中東、変わる日本2012－2015』みすず書房、2016年  
吉岡明子、山尾大編『「イスラーム国」の脅威とイラク』、岩波書店、2014年  
F. Gregory Gause, “Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War”,  
*BROOKINGS DOHA CENTER ANALYSIS PAPER*, Number 11, July  
2014  
Mark Lynch, *The New Arab Wars: Uprisings and Anarchy in the Middle East*,  
Washington, 2016

# 行き詰まるグローバル・ガヴァナンス

広島市立大学広島平和研究所教授 吉川 元

## 1 はじめに——グローバル危機

1990年代にグローバル・ガヴァナンス論が展開されるようになる直接のきっかけは冷戦の終結である。89年の東欧民主革命に続く、東側陣営の中核をなしていたワルシャワ条約機構（WTO）、及びCOMECONの解体、続く91年のソ連の崩壊によって、冷戦は終結する。

冷戦の終結を機に、90年代に入って突如として人々の帰属意識（アイデンティティ）が一変したかのようであった。それまでの民族や国家への帰属意識は、地球（globe）へ帰属する「人類」を意識するようになる。地球は、小さな有限の「星」に見えてくる。この小さくて有限の「星」地球を「宇宙船地球号」になぞらえた言葉が流通し始めるのもこのころである。全地球規模の（global）問題を意味する「グローバル問題」が語られ、「グローバル政治」が語られ、「グローバル社会」、そして「グローバル平和」が論じられるようになるのも、このころである。人類は、国家アイデンティティや民族アイデンティティを超越し、地球アイデンティティを育み、グッドガヴァナンスの構築に向かうものとの期待を抱かせたものである。

グローバル・ガヴァナンス論の展開のもう一つのきっかけは、今日の国際社会にグローバル問題の解決能力がないことが判明したことにある。地球砂漠化、地球温暖化といった地球環境問題はもとより、国際テロリズム、海賊、疾病のグローバル伝染、麻薬密売・取引、サイバー攻撃などグローバル問題は深刻化しつつある。難民の数はついに6000万人を超えて、その数は第二次世界大戦以降の最多記録となった。ところがこうしたグローバル問題は、従来の国際政治の枠組みではどうも解決の目処が立たないことが明らかになった。さらに冷戦の終結後にインド、パキスタン、北朝鮮が新たに核開発を行うなど核兵器は拡散傾向にあり、核戦争の脅威は深刻である。いまだ世界政

府なき分権的な国際社会にあって人々が共存し、安全に生きていくためにはグローバル問題に対処すべく全地球的かつ民主的なグローバル統治制度の構築が求められるようになった。

グローバル危機に直面し、真綿で首をじわりじわりと絞めるように人々の安全が脅かされている今日、いったい誰が人間の安全を保障することができようか。政府なき国際社会で、グローバル・ガヴァナンスの実現は可能であろうか。近い将来、この地球上に豊かで平等で、かつ安全な「グローバル社会」の実現の見通しは立つのか。こうした問いかけがグローバル・ガヴァナンス論の根底にある。本稿では、グローバル・ガヴァナンスの動向の現状を分析し、今後の課題を展望する。

## 2 なぜグローバル・ガヴァナンスを必要とするのか

### 2.1 グローバル化とは

グローバル・ガヴァナンスを議論するに当たり、まず、その議論の前提となる二つの概念、すなわち「グローバル化 (globalization)」と「ガヴァナンス (governance)」について確認する必要がある。グローバル化とは何か。財、サービス、資本、権力、思想、情報の相互依存関係が国境を越えて地球的に網の目のように張り巡らされ、「地球人」アイデンティティが形成され、地球が一つの共同体に発展する動きをグローバリズム (globalism) と呼び、そうしたグローバリズム状態に向かう過程がグローバル化である。つまりグローバル化とは、基本的にはかつては国家単位で営まれていた政治、経済、社会、文化が国境を越えて全地球的に拡大するという意味で「越境化」であり、「脱領域化」である。越境化、脱領域化が進めば、国家を基本単位とするこれまでの社会共同体の営みは崩れ、グローバル経済、グローバル政治、グローバル文化、そしてグローバル法・規範へと発展していくものと考えられる。

グローバル化を促進する主たる要因は、大量運搬手段の発達及び情報・通信手段の技術革新である。産業革命を契機に大量運搬手段が発達し、その結果、財・物資及び人の大量かつ安価で迅速な輸送や移動が可能になり、経済の相互依存関係が急速に進展していった。例えば1930年代、北米航路の浅間

丸は横浜とサンフランシスコの間を13日かけて航行した。ところが今日ではアジア、ヨーロッパ、アメリカの各地域の主要都市は飛行機でいずれもわずか半日から一日で結ばれるような時代になった。

一方、情報・通信手段の技術革新は、政治・社会空間のグローバル化、そして人々のアイデンティティのグローバル化の促進要因である。かつては紙媒体の情報を人間が陸路又は航路で伝達したものである。それが今日ではラジオ、電話、テレビ、ファクシミリ、インターネットなど情報・通信手段の発達によって情報の大量かつ即時普及が可能になった。

グローバル化が進み、時空が大幅に短縮された今日、ローズクランズ (R. Rosecrance) が論じるように、国家の実像は国家の頭脳と手足が世界各地に分散する「ヴァーチャル国家」である。もはや主権国家、領土国家、及び国民国家を特徴とする一昔前の国家像を描くことはできないほどに現代国家の形態は変容した (Rosecrance 1999)。

## 2.2 ガバナンスとは

次にガバナンスとは何かについて考えてみよう。古代ギリシャ語に由来する「ガバナンス」という言葉は、本来、舵取り、あるいは操舵することを意味し、そのことからガバナンスとは統御すること、または統御されている状態を含意するようになった (渡辺・土山 2001)。司法、行政、立法の三権分立が整備されている現代の多くの国では国内紛争に関する限り、紛争解決の制度が確立されている。しかしながら国際社会には世界政府もなければ、グローバルな立法機関も紛争解決制度も未発達である。

国際社会の基本構造は「アナキカル社会」である (Bull 1995)。確かにこれまで分権的な国際社会を管理し統制するために、国際統治の仕組みを構築しようとする試みはあった。国際統治を実現するには、単に権力の国際化のみならず、経済、文化、法律など諸分野を国際化することによって、安定した国際秩序を構築することができるであろう。それが大国の主張する国際主義の原則に則って行われる国際社会の組織化の試みである。国際主義には、カント (I.Kant) 以来の権力政治に起因する国家対立を克服するために権力

の国際化を目指す国際平和主義の動きに加え、国際文化交流の推進による文化国際主義、国際関係を法的に律することを旨とする法的国際主義、また世界貿易の促進を目指し、相互依存の経済共同体を追求する経済国際主義がある。

現代の国際政治システムは、欧州列強を中心に欧州拡大の試みであった帝国主義時代、第二次世界大戦後の脱植民地化の時代と重なる東西対立の冷戦期、そしてグローバル・ガヴァナンスが論じられるようになる冷戦後の現代、の3段階にわたって発展をみた。この間、国際関係が緊密化する19世紀半ばから国際問題の解決のために頻繁に国際会議が開催されるようになり、その動きは次第に常設事務局を備える国際機構へと発展していく。通信、郵便、度量衡など機能主義的な領域で国際機構が創設され、国際法（万国公法）が整えられ、欧州を中心にではあるが、自由主義と民主主義を基調とする国際社会の組織化が進んだ。20世紀初頭、地球上の陸地のおよそ半分は英仏など帝国主義植民地主義国の支配のもとにあり、当時の国際関係とは、事実上、欧州国際社会の關係に他ならなかった。そしてその欧州国際社会に加入するには欧州が定めた「文明基準」を満たさなければならなかった（G. Gong）。

冷戦期に入るとアジア・アフリカの植民地独立が起り、その結果、国際政治システムはグローバル・システムへと発展する。もっともこの時代は主権国家モデルの正当性を競うイデオロギー対立によって国際社会は東西に分断され、主権平等、内政不干渉及び人民の自決権の原則に則り、国家統治の形態が国際社会で問われることのない「消極的主権」国際秩序が形成される時代でもある（Jackson 1990）。東西対立時代は地域レベルの国際統合が進んでいったことに特色がある。東側諸国ではCOMECONを中心に経済分業を主とし、共産主義イデオロギーを共通価値とする「社会主義共同体」の建設が謳われたが、その実態はソ連共産党支配によるボックス・ソビエチカである。一方、西側諸国では相互依存関係が進展し、欧州共同体（EC）にみられるように地域レベルでの国際統合が進んでいった。国際政治のアクターに、国際機構、国際NGO、多国籍企業といった、非政府アクターが加わり、内政と外交の区分が一層不明瞭になった。経済のボーダレス化による相互依存関係が進展するにつれて、地域レベルでの協力が不可欠になったためである。

こうした経済のボーダレス化が語られるようになって久しい。今や自由主義経済が全地球をほぼ覆った感がある。情報ネットワークのグローバル化も誰の目にも明らかであろう。情報は瞬時にして地球を駆け巡る。さてグローバル化の進展とともに、アナキカル社会にグローバルなガバナンス制度の構築はどの程度、進んでいるのだろうか。

### 3 グローバル・ガバナンスへの取組み

#### 3.1 人間の安全保障

現代は、ナショナリズムが高揚し、人権尊重の規範形成が進み、自由と民主主義が尊ばれる時代である。グローバル問題へ対処せねばならないという喫緊の要請に加えて、人間の安全を保障するグローバル・ガバナンスの制度構築を急がねばならない時代に入った。かつてのローマの平和 (Pax Romana)、イギリスの平和 (Pax Britannica) のように大国が単独で世界を統治することができるような時代ではない。少なくとも人間の安全保障と国際平和を所与に人種、民族、国家を超えて人類全体の安全及び人間個々人の安全が保障されるようなグローバル・ガバナンスの実現が求められている。

冷戦後に始まるグローバル・ガバナンス論の展開は、まず安全保障観の転換から始まった。東西対立の終結後、国家(体制)安全保障概念の転換が迫られるようになり、欧米国際社会を中心に包括的安全保障、共通の安全保障、人間の安全保障、グローバル安全保障といった様々な安全保障概念が提起されるようになる。国連が西欧国際政治システムの基本原則である主権平等と内政不干涉原則を基本とする国際平和秩序の再編に乗り出したことも注目に値する。ガリ国連事務総長(当時)がまとめた報告書「平和への課題」(1992年6月)の中にある次の一節に注目したい。「絶対的かつ排他的な主権の時代は過ぎ去った。その理論は結局、現実と合致しなかった」。続けて各国の指導者に対して「良好な国内統治 (good internal governance)」の必要性を説き、国連が紛争の防止、紛争の解決、平和の維持において中心的役割を担うために予防外交、平和創造、平和維持、及び紛争後平和構築といった新たな安全保障活動への取組みを提言している。また国連開発計画 (UNDP) は、

1994年に「人間の安全保障」への取組みを提唱している。福祉、平等及び自由を全地球規模で実現しようとする国連の取組みは人間の安全保障論として、さらにその延長にある国際社会の「保護する責任」論へと発展していくが、こうした安全保障観の展開は人間主体のグローバル安全保障へと発展していく。

### 3.2 グッドガヴァナンスと平和の関係

グローバル安全保障の実現には、各国政府がグローバル問題に対処し、自国民の人間の安全保障に向き合う意志が前提となるが、同時に普遍的国際機構はもとより地域国際機構の取組みも必要である。事実、冷戦の終結後から民主主義、法の支配、人権尊重、民族マイノリティの保護を柱とするグッドガヴァナンス基準が欧米社会から発信されるようになる。欧州統一に取り組み始めたEC/EUは、旧社会主義諸国に対して「西欧への回帰」を条件にグッドガヴァナンスを求め、その制度実現のための民主化支援を行い、また共通安全保障・外交政策の要に「民主主義による平和」の思想を採り入れた。一方、欧州・大西洋地域の共通・包括的安全保障の実現を任されたCSCE/OSCEは、グッドガヴァナンスのOSCE域内（主として旧社会主義圏）への普及に取り組んだ。

なぜグッドガヴァナンスがグローバル基準になりつつあるのであろうか。第一に、人権尊重と民主主義の関連性が発見され、民主主義が人権尊重と政治的自由、さらには人間の安全を保障する上で必要条件であると考えられ、しかも人権尊重と民主制度の実現は国内武力紛争の予防手立てとみなされるようになったからである。民主国家では国内紛争を平和的に解決する仕組み（裁判制度）が整備されており、しかも民主制国家間では戦争が発生していないという統計データが発見されたことも手伝い、民主主義（民主制）がグローバル平和と人間の安全保障の条件とみなされるようになり、そうした平和論の形成が「民主主義による平和」の理論的支柱となる。第二に、民主主義が開発（development）との関連で論じられるようになったからである。かつて近代化論では開発の結果、民主化が始まるとの議論を展開していたが、

今や民主主義が開発の前提条件であると考えられるようになり、そのことから先進諸国が民主化を条件に開発援助（民主化支援）を行うようになったのである。

こうしてグッドガバナンスは人間の安全保障に資するのみならず、国内政治の安定と国際平和の双方に貢献する平和論とみなされるようになった。

### 3.3 グローバル・リージョナル安全保障

21世紀の今日の国際政治システムは多極化するとともに、軍事的にはアメリカの一極化の動きが加速している。グローバル安全保障を実現するためにもグッドガバナンスを全地球的に普及させるにはどうすればよいのか。しかも超大国からの国家戦略援助が激減したとあって自国の安全保障を単独で行わなければならなくなった国が増える中での取組みである。その結果、国連への期待が高まり、また地域レベルでの国際紛争の解決のために地域協力への期待が高まっていった。

国連はグローバル安全保障活動を積極的に展開している。グッドガバナンスの国際認定の役目を持つ国際選挙監視、体制移行期国への民主化支援、平和構築への国際社会の組織的援助、紛争予防（外交）など、地域によって程度の差こそあれ国連の安全保障活動は今や全地球的に展開されている。選挙監視は、欧米諸国（OSCE 地域）では OSCE が行い、その他、アジア・アフリカでは独立に向けての住民投票の支援監視を含め、国連がおよそ70カ国で選挙監視を行ってきた。

地域機構の活動が活発になった点も注目される。ソ連は崩壊したが、かつてのように米ソ覇権国からの関与が低減し、地域安全保障制度の組織化が始まった。この時期、新たに共通の安全保障、協調的安全保障、あるいは包括的安全保障といった国際安全保障観が芽生えるとともに、平和構築と安全保障における国際機構の役割が飛躍的に増大していった。そのことは、地域機構の安全保障機構化の傾向に顕著に表れている。欧州では欧州審議会が「民主主義による安全保障」概念を基調に国際安全保障機構化を図る。NATO は加盟国が政治同盟化して東方拡大を図り、EC は EU へと改組して東方拡大

し、共通外交・安全保障政策に取り組みつつ、市民社会の形成に向けて NGO の育成に取り組む。欧州・北大西洋地域（OSCE 地域）では CSCE が OSCE へ改組され、予防外交や平和構築といった新機軸の安全保障活動によって安全保障共同体の創造に取り組み始めた。アフリカでは OAU がアフリカ連合（AU）へ改組されて、紛争予防に取り組み始め、米州では米州機構（OAS）の国際安全保障機構化が始まる。アジアでは、ASEAN の政治化、アジア太平洋では、ASEAN 地域フォーラム（ARF）、アジア太平洋経済協力会議（APEC）、太平洋経済協力会議（PECC）、そして中国を拠点とする上海協力機構（SCO）など、新たな地域平和と国際安全保障を目的とする国際機構が設立された。

## 4 後退するグローバル・ガヴァナンス

### 4.1 民主化の揺り戻し

こうしたグローバル安全保障とグッドガヴァナンス普及の試みは、全てうまくいったわけではない。それどころか様々な障害に突き当たり、躓いているのが現状である。民主主義による平和の理論が正しいとすれば、論理的には世界各地で民主化が進めば進むほど平和地帯が拡大されるはずである。しかし、理想主義的なこの平和思想の問題点は、世界の全ての国が民主国家へ移行できるという楽観的視点に立っている点にある。ユーゴスラヴィアやソ連の民主化移行期にみられた政治混乱及びその後の政情不安、あるいはイラク独裁体制の崩壊後のエスニック紛争がもたらす政治的混乱を見るにつけ、民主制移行は実のところ容易ではないことが明らかであろう。

何故か？ 権威主義体制の崩壊後に民主主義が根付くとは限らず、民主化途上から権威主義（独裁制）への揺り戻しがあるからだ。ハンチントン（S. Huntington）が著した『民主化の第三の波』によれば、民主化の第一の長い波では、東欧諸国は民主化移行に失敗し、多くの国が揺り戻しを経験した。第二の波では、植民地から独立し民主制国家の建設を試みたが、その多くが開発独裁（権威主義国家）になっていった。そして第三の波の後にも揺り戻しがみられる。ポルトガル革命から始まる民主化の「第三の波」では冷戦末

期におよそ30カ国が民主国家へ移行したと言われる。1990年代半ばには世界の193カ国中118カ国が民主国家になったが、そのうち約半数は非自由主義的な民主国家である。またフリーダムハウスの研究によれば、2016年には自由化の動きが11年連続して後退した。調査対象の195カ国中、87カ国（45%）が自由な国であり、59カ国（30%）が部分的に自由、そして49カ国（25%）が不自由な国である。しかも、2016年には67カ国で政治的・市民的権利の後退がみられる。中東とサブサハラアフリカでは、「アラブの春」で独裁体制や権威主義体制が崩壊した後、民主化あるいは自由化の制度改革に着手する間もなく揺り戻しが生じた。東欧諸国の自由化の停滞は注目すべきである。89年の東欧民主革命、そして91年のソ連崩壊後、旧ソ連圏諸国と旧東側社会主義諸国ではEUとOSCEの強力な後押しのもとに民主化支援と自由化支援が行われた。しかし、2000年代に入るとまずロシアを手始めに、ポーランド、ハンガリー、チェコなど多数の国で自由化の後戻り現象が進んでいる。

## 4.2 破綻国家

揺り戻しどころか国家が破綻する極端な事例も見られる。特にアフリカでは、民主化に失敗して、破綻し、内戦状態に陥ったりする国が続出した。ルワンダ、ブルンジ、スーダン、ナイジェリア、リベリア、ソマリア、チャド、ウガンダ、シエラレオーネ、モザンビーク、アンゴラ、コンゴ民主共和国など、これらの政府は一時的にであれ、国家の領土全域を掌握できず、もはや中央政府と呼べるような政府が存在せず、国家領域内の各地域は軍閥または準国家組織によって統治されるなど国民国家の体裁もなければ領域国家としての体裁もない「破綻国家」となった（Rotberg 2005）。

アフリカでは、1990年代に破綻国家が続出したことに加え、大規模紛争が頻発する傾向にある。1989年から99年の約10年間に1000人以上の死者を伴う武力紛争は世界で110件ほど発生しているが、その内94件が内戦で、しかもその内、57件（40.4%）がアフリカで発生している。アナン国連事務総長（当時）の報告では、96年時点でアフリカ53カ国の内の14カ国で武力紛争が起り、世界の戦争犠牲者の半数以上がアフリカで発生していることが指摘

されている<sup>1</sup>。8カ国以上を巻き込んだコンゴ民主共和国の内戦及びアンゴラを核とした中部アフリカの紛争のように、90年代以降のサハラ以南の紛争は武力紛争が広域化し、地域紛争になるという特徴がある。

アフリカを中心に国内紛争が頻発し、そのあと多くの国が破綻国家になったことは国連PKO活動の変容にも表れる。冷戦期には初の国連PKO(UNTSO、1948年)から89年にかけて18件のPKOが国連から派遣されているが、その多くは国際紛争の調停・監視であった。ところが冷戦後(1991年から2014年)に展開された51件のPKOの多くは、国内紛争の調停と平和構築を目的とする国連の新たなPKO活動である。

#### 4.3「民主主義の陰」

民主化はなぜ首尾よく進まないのでしょうか。民主制への移行とは、王制や一党独裁体制から民主制への移行を意味する。旧体制の統治正当性が壊れた後だけに、多民族国家の場合、領域正当性もぐらついている。旧体制の崩壊後、どのような理念に基づいて国家を建設するのか、そもそも誰が国家建設を主導するのかをめぐって対立が始まる。つまり民主制移行には紛争を発生させる構造が潜んでいると考えられる。社会学者M. マンは、『民主主義の陰』において、現代的現象である大量殺戮の発生原因を民主主義に潜む「危機」の構造に見出し、それを「民主主義の陰」として論じている。民主制の下では多数派が少数派に対して圧政を行う可能性が常に潜んでおり、特に多民族国家に民主制を導入すれば、民族マイノリティの大量殺戮を誘発しかねない。というのも、民主主義というものは君主に代わって人民の統治を正当化するイデオロギーであるが、その人民というのは一般民衆(demos)を意味する場合と、民族・民族集団(ethnos)を意味する場合とがあり、もし人民が民族国家の道を選べば、それは民族マイノリティへの迫害を引き起こしかねないからである。法の前に人間の自由と平等が保障される市民社会の構

---

<sup>1</sup> Report of the Secretary General: The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa.

築を目指したとしても、民族マイノリティなどエスニック集団の権利は認められず、マイノリティに対する同化政策が許容されるのが通例である（Mann 2005）。

アジア・アフリカ諸国の多くは脆弱な国（weak state）である。建国当初から主権国家と領土国家の枠組みが国際社会で保障され、しかも西欧的な国家モデルに基づいて人民主権の憲法を導入し、自由で民主的な統治制度を短期間で導入した。しかし、事は首尾よく運ばない。

独立達成時のアジア・アフリカ諸国は、どの国も共通して国家安全保障上の深刻な内部脅威に直面していたが故に、国家建設に取り組み始めたものの、たちどころに自由で民主的な国造りの道を自ら閉ざしてしまうことになる国家強化ディレンマに陥ってしまったからだ（Holsti 1996）。アジア・アフリカの多くの国はかつての植民地境界線をそのまま国境として引き継いで独立した国であり、最初から国民の一体感（国民意識）が形成されず、領域正当性に難のある国である。植民地独立とともに支配者は引き揚げたが、その後、現地の人民が自前で近代国家の建設を行おうにも過去にそうした経験はなく、もとより人的資源が不足している。途上国にとって自力で国家建設事業をやり抜く為には経済的にも技術的にも無理を伴わざるを得なかった。政権側は国民からの支持を取り付けられないことから、国家建設を急ぐあまり、ますます権威主義的になる傾向にある。国民との乖離が進んでしまうと、政権はさらに抵抗勢力や反体制派への抑圧を強化し、その結果で国家はさらに脆くなり弱体化する。こうして国家強化ディレンマに陥り、国家の脆さは構造的なものになってしまい、ここに開発独裁への道が胚胎する。

#### 4.4 グローバル平和を阻む軍事グローバル化

グッドガバナンスのグローバル化における最大の課題は、軍事的グローバル化の阻止にあると考えられる。産業革命以来、軍事技術の進化によって戦争の機械化が進み、武器生産国と武器輸出国の階層化が進み、軍事同盟関係は主従関係となり、固定化が進む一方、武器市場は世界有数の貿易市場に発展した。それは先進工業国にとって最もうまみのある市場である。

軍事同盟の本来の目的は勢力（軍事力）均衡による平和維持にあることは言うまでもない。第二次世界大戦後の国際社会では、米ソ両軍事超大国を頂点とする二つの軍事同盟を軸に覇権的な国際秩序が形成された。冷戦は主権国家モデルの国際正当性を競う対立と競争であり、それ故に国家体制の安全保障が両軍事同盟の安全保障戦略の要となった。しかも軍事同盟の事務局及び統合軍司令部を中心に同盟の組織化が進んだ結果、国際機構化した同盟の寿命は長くなる傾向にある。

ところで戦争の機械化が進む過程で、軍事グローバル化が急速に進んでいったことに注目したい。軍事グローバル化とは、第一に、かつての二国間戦争が世界大戦に発展するほど戦争規模が世界的に拡大したこと、第二に、軍事技術の飛躍的進歩によって武器貿易が世界的に拡散したこと、第三に、軍事・安全保障問題に関するグローバル体制（レジーム）に発展したことである。特に第二の、武器貿易のグローバル拡散は、グローバル危機の構造的要因になっている。というのも戦争の機械化が始まり、熾烈な近代兵器の開発競争が始まると、軍と民間が共同して軍事技術開発に取り組むようになり、その結果、工業先進国の航空機産業や自動車産業などの基幹産業を取り込む軍産複合体が生まれる。そうした中、近代兵器の開発・製造は高度な軍事技術を持つ工業先進国の特権となり、特に核兵器の開発と製造は国連安全保障理事会の常任理事国5ヵ国の特権と化していった。一方、近代兵器の開発・生産能力のない途上国は武器輸出国の顧客とならざるを得ず、その結果、武器輸出国と輸入国との間に武器移転及び軍事援助で結ばれた軍事的主従関係が形成されていった。こうした核時代の国際関係の基本構造は、一般に広く知られる主権平等とは程遠く、軍事的な主従関係で結ばれる階層的国際関係である。

全世界的な軍備体系を支えているのが超近代兵器の開発と生産能力を有する国連安全保障理事国の軍産複合体である。軍産複合体の役割はグッドガヴァナンスのグローバル化の障害になっている点を強調したい。軍備の国際移出（移転）網が形成され、これにより兵器は近代兵器の開発・生産国から、自力で開発・生産できない国へと流れていく。しかも、途上国に超大国の軍備が

移転し、対立と軍備競争を煽ることで近代兵器の市場が拡大され続ける。武器の開発と生産、及びそれを購入し消費するメカニズムがある限り、軍事グローバル化の連鎖を断ち切ることはできない。

その点で、武器の輸出が武器の開発能力を有する軍事大国、とりわけ核を保有する米ソ英仏中の国連安全保障常任理事国5カ国を中心に独占されている事実は、重い。これらの国は軍事援助を「てこ」に輸入国との間で同盟関係を築き、軍備移出網の形成により、輸入国を政治的従属関係及び技術的従属関係に結びつけ、しかも武力紛争や潜在的武力紛争の備えにと武器輸出に励み、戦争と紛争から格別の利益を得ている。国家ぐるみで死の商人となり、私利を得ている国連安全保障理事国の責任は重い。武器の市場を根本から断つことこそ、武器なきグローバル平和の創造の出発点となるであろう。

## 5 グッドガヴァナンスの課題

### 5.1 紛争解決能力の限界

国際社会には未だに中央政府が存在しない。国家主権が大幅に規制されたヴァーチャル国家現象が進む中、越境化する諸問題、深刻化するグローバル危機に国際社会はいかに対処すればよいのか。人類共生のためのグローバル・ガヴァナンスの制度をどのように創造していけばよいのか。グローバルな貧困対策やグローバル社会福祉対策に必要な資源はどこから捻出するのか。民主化を拒む国が多々ある中、人間の安全保障を軸にグローバル安全保障はどのように構想すればよいのか。そもそも人間の安全保障と国家安全保障の矛盾は克服されるのであろうか。さらにはグローバル市民社会の民主的な政治参加と利益調整の仕組みをどのように構想すればよいのか。

今日、グローバル・ガヴァナンスは転換期にある。グローバル協力の象徴的存在である地温暖化対策の国際的枠組み「パリ協定」からアメリカのトランプ政権は離脱を表明した。核拡散防止のためのNPT体制は、冷戦後、インド・パキスタンの核開発、北朝鮮の核開発によって、事実上、機能不全の様相を呈している。国際統合は、欧州の究極の平和創造手段として考案され、その工程表に則って進められてきたが、イギリスのEUからの離脱、欧州各

地で移民排斥を訴える極右政党の台頭など、これら一連の出来事は、反グローバル化の動きに他ならない。

こうしてみると、日本を取巻く東アジアは、100年前と比べ、植民地解放の点で進化がみられるものの、国際統合の制度枠組みに進展がないまま、勢力均衡による平和維持に汲々としており、実に嘆かわしい。核なき、そして武器なき共同体への道がいつになったら開けるのであろうか。

### 【参考文献】

1. Bull, Hedley (1995) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan Press) (second edition) (邦訳、ヘドリー・ブル (白杵英一訳) (2000) 『国際社会論—アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店)。
2. Gong, Gerrit W. (1984) *The Standard of Civilization in International Society*, Oxford: Clarendon Press.
3. Holsti, Kalevi J. (1996) *The State, War, and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press.
4. Jackson, Robert H. (1990) *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
5. Mann, Michael (2005) *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*, Cambridge: Cambridge University Press.
6. Rotberg, Robert I. ed. (2005) *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press.
7. Rosecrance, Richard (1999) *The Rise of the Virtual State*, New York: Basic Books.
8. 吉川元 (2015) 『国際平和とは何か—人間の安全を脅かす平和秩序の逆説』中央公論新社。
9. 吉川元 (2007) 『国際安全保障論—戦争と平和、そして人間の安全保障の軌跡』有斐閣。
10. 吉川元他編 (2014) 『グローバル・ガヴァナンス論』法律文化社。

11. S. ハンチントン (1995) (藪野祐三、中道寿一、坪郷實訳) 『第三の波』三嶺書房。
12. 渡辺昭夫・土山實男編 (2001) 『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会。

## 南シナ海問題の行方

同志社大学教授 坂元茂樹

### 1 はじめに

2013年1月22日、フィリピンは中国を相手取って、国連海洋法条約（以下、海洋法条約）第15部及び附属書VIIに基づく仲裁裁判を開始した。フィリピンが提起した紛争は、第一に、中国は南シナ海における九段線内のすべての水域に主権的権利や管轄権を主張するが、こうした主張は法的効果を有するか否か<sup>1</sup>。第二に、南沙（スプラトリー）諸島の海洋地形の権原取得（entitlement）、すなわち、中国が実効支配している南沙諸島の礁や低潮高地は領海や排他的経済水域（以下、EEZ）、さらには大陸棚をもたず、スカボロー礁などは海洋法条約のいう、「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩」（第121条3項）であるので、領海しか持ちえないと主張した。つまり、海洋法条約の解釈・適用をめぐる紛争、いわゆる権原取得紛争（entitlement dispute）として提起した。領有権紛争（sovereignty dispute）や海洋境界画定紛争（maritime delimitation dispute）ではなく、海洋法条約に基づきEEZや大陸棚を有することができる島なのか、それとも第121条3項でいうそれらを有しない岩なのかを争う権原取得紛争として紛争を提起したのである。第三に、南シナ海における中国の行動の違法性について、第四に、中国による紛争の悪化及び拡大行為について訴えた。

こうしたフィリピンの訴えに対して、海洋法条約附属書VIIに基づき設置された仲裁裁判所は、2016年7月12日、「中国の『九段線』内の生物資源及び非生物資源に対する歴史的権利の主張は、海洋法条約が規定する中国の海域の限界を超える限度において海洋法条約と両立しないと結論する」<sup>2</sup>との判決を下した。さらに、中国が実効支配する南シナ海の岩礁の法的地位について、いずれも海洋法条約第13条にいう低潮高地及び第121条3項にいう「人間の居住又は独自の経済的生活を維持することのできない岩」と認定した。

中国は、本裁判には欠席したものの、九段線内の岩礁に対する主権とその隣接水域に対する主権的権利と管轄権を主張している。中国は、九段線の法的性格について公式に明らかにしてはいないが、後述するように中国の国内法においては九段線内の水域において歴史的権利があるとの考えに立っている。

本報告では、まず南シナ海における中国の九段線の主張とはいかなるものか、中国が主張する九段線の水域において歴史的権利が存在するかどうかについて検証してみたい<sup>3</sup>。その前に南シナ海紛争の現状について概観してみよう。

## 2 南シナ海紛争の現状

南シナ海は、西はインドシナ半島、マレー半島及びマラッカ海峡、南はボルネオ島、東はルソン島及び台湾、北は中国大陸及び海南島に囲まれた広大な海域である。この海域に存在する南沙諸島及び西沙諸島をめぐって沿岸6カ国と台湾が領有権を主張し争っている<sup>4</sup>。幸いなことに、すべての関係国（ブルネイ、中国、インドネシア、マレーシア、フィリピン及びベトナム）は海洋法条約の当事国であり<sup>5</sup>、台湾は同条約を遵守することを誓っている<sup>6</sup>。つまり、海洋法条約の規律が及ぶ海域ということになる。もっとも、中国による九段線の存在が、西本健太郎教授の表現を借りれば、「共通の前提に基づく対話の可能性を著しく損なう」<sup>7</sup>形になっていることは確かである。領有権が争われている諸島の陸地面積はたかだか10平方キロ程度であるが、その海域面積は18万平方キロに及ぶ。

ある調査によれば、南沙海域は、豊富な石油・天然ガス資源の宝庫といわれ、一説には石油110億バーレル以上、天然ガス5兆4000億立法メートル規模の埋蔵量があると推定されている。南沙諸島をめぐる領有権紛争の本質は、その意味では、クウェート油田の埋蔵量に匹敵するといわれる海底資源をめぐる争いといえよう。中国のエネルギー需要は、今後20年間に75%増加するといわれており、中国の経済発展にとって死活的重要性を占めている。2012年11月に開催された共産党第18回全国代表大会において、胡錦濤総書記（当

時)は、「海洋資源の開発能力を高め、国の海洋権益を断固守り、海洋強国づくりに取り組む」との方針を打ち出し、習近平総書記も2013年7月の中国共産党中央政治局主催の集団学習会で同趣旨の発言を行っている<sup>8</sup>。

さらに、これらの海域はシーレーンとしても重要である。南沙諸島の周辺海域を通過する船舶の総トン数は世界の船舶総トン数の半分に匹敵するといわれ、その通航量はスエズ運河の2倍、パナマ運河の3倍である。海上交通の要衝である南沙諸島の周辺海域を中国が支配することは、重要なシーレーンに対する影響力を中国が持つことを意味している。

また、南シナ海は、中国にとってそれにとどまらない重要性を有している。中国が南シナ海に設定している漁場面積は、中国の他の近海（渤海、黄海及び東シナ海）に設定している漁場面積を上回っている。このように水産資源上の価値を有しているがために、中国、フィリピン及びベトナムの漁民間の紛争が多発している地域といえよう。

世界の多くの領有権紛争が二国間紛争、あるいはせいぜい三ヵ国間紛争であるのに対し、南沙諸島及び西沙諸島の領有権紛争の特徴は、領有権の主張を行う国（紛争当事国）が多く、またそのことを反映するかのよう、関係の島、岩礁などに対する実効的支配の状況の複雑さがその特徴である<sup>9</sup>。特に南沙諸島については、このことがあてはまる<sup>10</sup>。

中国は、歴史的権利に基づく島や礁に対する領有権の主張を行っており、南沙諸島で7つの岩礁を実効支配するとともに、西沙諸島の全域を実効支配している。台湾も歴史的権原に基づく領有権の主張を行っており、南沙諸島の太平島を実効支配している。ベトナムは、フランス（仏領インドシナ）の承継国家として、南沙諸島及び西沙諸島全域の領有権の主張を行っている。実際、南沙諸島中の21の島、岩礁及び洲を実効支配している。フィリピンは、領土の近接性と先占の立場から、南沙諸島の一部に対して領有権を主張し、南沙諸島の8つの島及び岩礁を実効支配している。マレーシアは、自国が主張する大陸棚上の岩礁について領有権を宣言し、南沙諸島の3つの岩礁を実効支配している<sup>11</sup>。

こうした状況を踏まえれば、領有権紛争は紛争当事国すべてを含んだ形で

の多国間協議を通じて解決するしかないといえる。幸いなことに、他の紛争当事国（台湾を除く。）はすべてASEANの加盟国である。中国は、ASEANという地域的機関との間の協議で解決するという枠組みを利用することが可能である。実際、2002年11月、中国は、ASEAN諸国との間で、「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」について合意した。同宣言は、国連憲章、海洋法条約、東南アジア友好協力条約等の遵守、領土及び管轄権問題の平和的手段による解決を謳うのみならず、関係国が現在居住していない島などに居住する行動を控えることを含め、紛争の複雑化・激化を招く行為を自主的に抑制することを定めている。また、海洋環境の保護など、関係国が探究すべき協力活動も併せて定めている。「行動宣言」は法的拘束力のない政治的誓約にすぎないが、問題は、この合意後も、中国がこの行動宣言を無視する形で南シナ海の礁などの領有の既成事実化を進めていることである<sup>12</sup>。

フィリピンが中国を訴えた2013年以降、中国は、岩礁や環礁の周辺に7つの人工島を建設した。南沙諸島のスービ礁（中国名：渚碧礁）とファイアリー・クロス礁（中国名：永暑礁）（いずれも元々はベトナムが領有していたが、現在は中国が実効支配）には、戦闘機や爆撃機の離着陸も可能な長さ3キロの滑走路を建設した。ミスターフ礁（中国名：美济礁）（元々はフィリピンが領有していたが、現在は中国が実効支配）でも大規模埋め立て工事を行っている。また、西沙諸島のウッディー島（中国名：永興島）（ベトナム、台湾と領有権を争っていたが、現在は中国が実効支配）では2014年に軍事用滑走路と大型艦船が寄港可能な港湾を建設し、地对空ミサイルを配備した。中国は否定するものの、人工島での滑走路建設など軍事拠点化と防空識別権設定の動きがみられることは確かである。なお、米国の「戦略国際問題研究所」（CSIS）によると、中国は、南沙諸島の3つの人工島で新たにミサイル格納庫などの整備を進めているとされる。なお、中国は西沙諸島と尖閣列島で直線基線を採用しているものの、南沙諸島ではいまだに直線基線を採用していない<sup>13</sup>。

### 3 中国による九段線の主張

2009年、中国政府は国連事務総長に口上書を送り、「中国は、南シナ海及びその隣接水域における諸島に対する争いえない主権を有し、関連水域並びにその海底及びその下に対する主権的権利及び管轄権を享受する。この立場は、中国政府により一貫して堅持され、国際社会によって広く知られている」とした上で、「(大陸棚限界委員会に出されたマレーシアとベトナムによる共同申請とベトナムの単独申請は) 南シナ海における中国の主権、主権的権利及び管轄権を深刻に侵害している」<sup>14</sup>と主張した<sup>15</sup>。添付書類として南シナ海のほぼ全域を九つの破線で囲った「九段線」の地図が提出された。

フローリアン・デュピイー (Florian Dupuy) 及びピエールマリー・デュピイー (Pierre-Marie Dupuy) は、「地図と歴史的権利との関係については不明確であり、地図は国際法上権原 (title) を構成しない。地図が南シナ海における中国の境界画定に法的関連性を有するかどうかは不明である。なぜなら、中国は九段線の意味について何ら説明を与えていないからである」<sup>16</sup>と指摘する。いずれにしても、緯度経度の座標すら示していないこうした地図が、海洋の境界画定の効果を持つとはおよそ考えられない<sup>17</sup>。

また、中国が使用している「関連水域並びにその海底及びその下に対する主権的権利及び管轄権を享受する」という表現は、1982年に締結された海洋法条約が規定する EEZ に対する沿岸国の主権的権利と管轄権の規定 (第56条) を連想させる表現であり、こうした主張が「国際的に広く知られていた」とは思われない。こうした主張を他国が実際に認識できるようになったのはこの時が初めてであるといえる。いうまでもなく、歴史的主張の妥当性は国際的に評価さなければならず、そのためには外国が実際に認識できるように周知されなければならない。なぜなら、他国は抗議を行える立場にいないからである<sup>18</sup>。

九段線のルーツは、1947年12月1日に中華国内政省地域局が作成し、国民政府が公布した「南海諸島新旧名称対照表」と「南海諸島位置図」に遡る<sup>19</sup>。そこには、11段の U 字線が描かれ、南沙諸島や西沙諸島らが取り込ま

れていた。1949年、中華人民共和国も公式地図としてこれを発行した。1951年9月8日に署名された対日平和条約第2条(f)は、「日本国は新南群島(坂元注:南沙諸島)及び西沙群島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する」と規定したが、これに先立つ同年8月15日、周恩来首相(当時)は、「この草案は、日本が西鳥島及び西沙群島に対するいっさいの権利を放棄することを規定しているが、再び故意にこれらの島嶼についての主権の回復問題には言及していない。事実上、南沙群島、中沙群島及び東沙群島全部と、全く同じように、西沙群島及び西鳥島は、従来常に中国の領土であった」<sup>20</sup>と声明した。「南海諸島位置図」という地図の名称やその後のこうした中国政府の声明に鑑みれば、九段線の本質は、中国による2009年の口上書の主張とは異なり、少なくとも当時は、島嶼帰属の主張を示す線と考えられていたというのが妥当であろう<sup>21</sup>。

1953年にトンキン湾のバイ・ロン・ウェイ島の領有権を中国からベトナムに移転した際、中国の地図では11段線が九段線に書き換えられた。それ以降、九段線として知られるようになった<sup>22</sup>。中国の「領海及び接続水域法」(1992年)には、「中華人民共和国の陸地領土には、中華人民共和国の大陸及びその沿海の諸島、台湾及び釣魚島を含むその附属諸島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島その他のすべての中華人民共和国に属する島々が含まれる」(第2条2項)と規定されている。興味深いことに、中国政府は、1992年の「領海及び接続水域法」制定以前に、1958年9月4日に「中国領海宣言」を行っている。同宣言の最大の特徴は、現在、中国が主張する九段線への留保がないことである。同宣言では、「中華人民共和国政府は、次のことを宣言する。(1) 中華人民共和国の領海の幅員は、12海里とする。この規定は、中華人民共和国の大陸とその沿海の諸島、及び同大陸とその沿海の諸島と公海を挟んで位置する台湾及びその周辺の各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島その他中華人民共和国に属する島々を含む、中華人民共和国の一切の領土に適用する」と規定するのみである。南シナ海における「争えない主権(indisputable sovereignty)」があるとみずから主張する島々については明示の言及があるにもかかわらず、九段線内の水域に対

しては何らの言及も留保もなされていない<sup>23</sup>。中国の国内法において、九段線の水域を意識した条文が出てくるのは、1998年の「排他的経済水域及び大陸棚法」である、同法は、「本法の諸規定は、中国の歴史的権利に影響を与えない」(第14条)と規定し、200海里のEEZと異なる九段線における歴史的権利の存在を暗に示している。さらに、中国の「海洋環境保護法」(1999年)は、「本法は、中華人民共和国の内水、領海、接続水域、排他的経済水域、大陸棚及び中華人民共和国の管轄権内にある他の海域に適用される」(第2条)と規定し、九段線を意識している<sup>24</sup>。

実際、中国は先の中国の口上書に対するフィリピンの2011年4月5日付口上書(その内容については本章注(45)参照)に対して、同月11日付けで国連事務総長に口上書を送り、「フィリピンが主張するいわゆるカラヤアン島嶼(Kalayaan Island Group)は、実は中国の南沙諸島の一部である。…1982年の海洋法条約並びに1992年の中国の領海及び接続水域法及び排他的経済水域及び大陸棚法の関連規定の下で、中国の南沙諸島は領海、排他的経済水域及び大陸棚を完全に有している」<sup>25</sup>と再反論した。なお、中国とフィリピンのこのやりとりに対してベトナムが2011年5月3日に口上書を発出し、「ホアンサ(西沙諸島)及びトルオンサ(南沙諸島)群島は、ベトナム領土の不可分の一部である。ベトナムは、これらの二つの群島に対する主権を主張するために十分な歴史的証拠と法的根拠を有する」<sup>26</sup>と述べて、これに反論した。インドネシアも、2010年7月8日に国連事務総長に口上書を発出し、「いわゆる『九段線』は…明確に国際法上の基礎を欠き、海洋法条約を無効にするのと同じである」<sup>27</sup>と批判した。

なお、中国外交部は、2014年12月7日に発出した「フィリピン政府が付託した南シナ海仲裁事件の管轄権問題に関する中華人民共和国の立場」と題する声明(以下、「立場声明」)において、「南シナ海における中国の活動は、2000年前に遡る。南シナ海の島嶼を発見し、名づけ、それらの資源を探査及び開発し、また継続してそれらに対し主権を行使してきた最初の国である」<sup>28</sup>と主張する。中国政府は、九段線は海洋法条約の適用が及ばない中国の歴史的権利と理解している。中国は、海洋法条約第10条6項や第15条を除いて、

海洋法条約は歴史的権利に関する規定を有しておらず、九段線は海洋法条約の適用によって解決できないという議論を展開する。

中国の高之国海洋法裁判所判事と清華大学の賈兵兵によれば、春秋時代（紀元475－221年）の『詩経』に南シナ海を指す「南海」の言葉が出てくるとし、その後も明時代の鄭和の大航海（1405年～1433年）に通商路としてもよく知られ、漁業も行われていたというのである<sup>29</sup>。中国南海海洋院の洪农（Nong Hong）は、12世紀から15世紀半ばまで中国船舶が南シナ海における貿易を支配していたとする<sup>30</sup>。なお、中国が、「資源を探査及び開発し」という文言を用いるとき、明らかに生物資源のみならず非生物資源を含意しているように思われる。

同時に、中国は「法の不遡及原則」の適用を主張する。海洋法条約は1994年に発効したものであり、中国政府が九段線を正式に公布した1947年から数えてすでに47年が経過している。九段線が海洋法条約に適合しないとの主張は、国際法の根拠を明らかに欠いているというのである。彼らの理屈によれば、「後の時代の法（海洋法条約）で過去の行為の合法性（九段線）を判断することはできない」というのである<sup>31</sup>。

しかし、こうした中国の理屈が通用しないことは明白である。仮にある国が1947年に領海100海里を設定しており、1994年に領海12海里を定めた海洋法条約の当事国となった後も領海100海里を維持できるのであれば、各国が従うべき行為規範としての海洋法条約はその存在意義を失ってしまうからである。問題は、中国がいう「歴史的権利」が単に伝統的漁業権を指すのか、それとも漁業以外の天然資源に対する権利なのか、はたまた「歴史的な水域」と同義であるかどうかである。

## 4 南シナ海仲裁判決（2016年7月12日）

### (1) 中国の姿勢

フィリピンの申立に対して、中国は、裁判に欠席戦術を取り、管轄権を争う先決的抗弁も、本案に関する答弁書も提出せず、口頭弁論にも欠席した。

他方で、中国外交部の2014年の「立場声明」において、「中国は南シナ海

の諸島（東沙諸島、西沙諸島、中沙諸島及び南沙諸島）及び隣接水域に対する争いえない主権を有する。中国の南シナ海における活動は2000年前に遡る。中国は、南シナ海の資源を発見し、名づけ、探査し及び開発した最初の国であり、継続してそれらに対して主権的権力を行使してきた最初の国である」<sup>32</sup>と主張し、「フィリピンの請求主題は、本質的に南シナ海のいくつかの海洋地形の領域主権の問題であり、海洋法条約の範囲を超えており、同条約の解釈又は適用に関係しない。したがって、仲裁裁判所はフィリピンの請求に対して管轄権を有しない」<sup>33</sup>と述べて、法廷外で裁判所の管轄権を争う姿勢を見せた。

また、「フィリピンの請求の第二の類型に関して、中国は南シナ海におけるいくつかの海洋地形の性質と海洋上の権原は主権の問題と離れて考察できないと信ずる。第一に、海洋地形に対する主権を決定することなしに、地形に基づく海洋上の主張が海洋法条約に適合するかどうかを決定することは不可能である」<sup>34</sup>とした上で、「第二に、南沙諸島に関して、フィリピンは2、3の海洋地形のみを選択し、仲裁裁判所に対してその海洋上の権限取得を決定するよう要請している。これは、本質的に南沙諸島全体に対する中国の主権を否定する試みである」<sup>35</sup>とし、「最後に、低潮高地が占有されるかどうかは、明らかに領域主権の問題である」<sup>36</sup>と述べて反論した。そして、「中国は常に、国際法に従って南シナ海におけるすべての国の航行と上空飛行の自由を尊重していることが特に強調されるべきである」<sup>37</sup>と付け加えた。

## (2) 本案判決

2016年7月12日、仲裁裁判所は、フィリピンの主張を認める画期的判決を下した。管轄権判決の段階で留保していた第298条1項(a)(i)の歴史的権原に関する中国の選択的除外について、裁判所はまず、「裁判所が認識する限り、中国はみずからが主張する歴史的権利の性質又は範囲を明らかにしていないし、『九段線』の意味に関するみずからの理解も明らかにしていない。しかしながら、一定の事実が確立されている」<sup>38</sup>(180項)との認識を示した上で、「フィリピンによれば、海洋法条約第298条における管轄権の例外は『歴

史的湾又は権原』を伴う紛争に限定される。さらにフィリピンは、『第298条で用いられている「歴史的権原」の概念は特定のかつ限定的意味を有する。すなわち、主権の主張それ自体を許すような沿岸域のみに関係する』と主張する。…そのようなものとして、フィリピンは『九段線によって囲まれた区域内の中国による『歴史的権利』の主張は第298条1項(a)(i)によってカバーされない』と主張する<sup>39</sup> (191項)。「いずれにしても、フィリピンは南シナ海の地形に対する中国の歴史的主張は、2009年まで[坂元注：中国は2009年の口上書で初めて「関連水域並びにその海底及びその下に対する主権的権利及び管轄権を享受する」との主張を開始した]、領海を超える水域に対する主張を含んでいなかったと主張する<sup>40</sup> (199項)と述べて、フィリピンの主張を整理した。

その上で裁判所は、「要するに、中国の行動に基づけば、裁判所は、中国は『九段線』内の生物資源及び非生物資源に対する権利を主張していると理解するが、(島から生まれる領海は別にして)それらの水域が領海又は内水を形成するとは考えない。そこで、裁判所は、かかる主張に関する紛争が海洋法条約第298条1項(a)(i)における『歴史的湾又は権原』の強制的管轄権の除外に該当するかどうかを検討する<sup>41</sup> (214項)と述べる。

そして裁判所は、『『歴史的権利』という用語は、その性質上一般的であり、特定の歴史的事情抜きに国際法の一般規則に基づいて通常は生じないであろう国家が有する何らかの権利を説明する。歴史的権利は主権を含みうるが、同様に、主権の主張を満たさない漁業権又はアクセス権といったより制限的な権利を含みうる。対照的に、『歴史的権原』は特に陸地又は海域に対する歴史的な主権に言及する際に用いられる。『歴史的領域』は、典型的には内水又は領海のいずれかの主張の海域に対する歴史的権原のための用語である。…最後に、『歴史的湾』は単にある国家が歴史的領域を主張する湾である<sup>42</sup> (225項)とした上で、「裁判所は、この用法は海洋法条約の起草者によって理解されており、したがって同条約第298条1項(a)(i)における『歴史的権原』への言及は歴史的な事情に由来する海域に対する主権の主張への言及である<sup>43</sup> (226項)と解釈した。

結論として、裁判所は、「第298条1項(a)(i)における管轄権の除外は歴史的権原を伴う紛争に限定されており、中国は南シナ海の水域に対する歴史的権原を主張しておらず、むしろ権原に満たない一群の歴史的権利を主張していると結論して、裁判所はフィリピンの申立の1と2を検討する管轄権を有する」<sup>44</sup> (229項)と判示した。

その上で、「仲裁裁判所は、海洋法条約に反し、かつ海洋法条約の発効前にすでに確立されていた資源に対する権利の保全を海洋法条約が許すかどうかを検討する」<sup>45</sup> (235項)とする。その際、海洋法条約第311条や第293条1項に規定されている海洋法条約と国際法の他の規則の関係について検討する必要があるとした上で(235～236項)<sup>46</sup>、「海洋法条約のいずれの規定も、EEZの生物資源又は非生物資源に対する歴史的権利の継続的存在について明示に規定し、あるいはかかる存在を認めるものはない。同様に、海洋法条約のいずれの規定も、大陸棚、公海又は深海底の生物資源又は非生物資源に対して、国家が歴史的権利を維持することについて明示に規定し、又はこうした権利の維持を認めるものはない。したがって、仲裁裁判所が検討すべき問題とは、それにもかかわらず、海洋法条約はこうした歴史的権利の継続的運用を意図し、その結果中国の主張を海洋法条約と矛盾しないとみなすべきかどうかという点である」<sup>47</sup> (239項)とした。

裁判所は、「中国の関連する権利が、九段線内の、すなわち他の解釈によればフィリピンのEEZ又は大陸棚を構成することになる一部海域における生物資源及び非生物資源に対する歴史的権利の主張を構成する限りにおいて、仲裁裁判所は中国のこの見解に賛成することはできない。海洋法条約は、同条約と一致しない歴史的権利を保全又は保護するいかなる明示の規定も含んでいない。逆に、海洋法条約は、それに両立しない限度において、従前の権利や合意に優先する」<sup>48</sup> (246項)と判示した。「中国の『九段線』内の生物資源及び非生物資源に対する歴史的権利の主張は、海洋法条約が規定する中国の海域の限界を超える限度において海洋法条約と両立しないと結論する」<sup>49</sup> (261項)とし、「したがって、中国の海洋法条約への加入及び同条約の発効により、『九段線』内の生物資源又は非生物資源について中国が有していたかもし

れないいずれの歴史的権利も、法の問題として、かつ中国とフィリピンの間において、海洋法条約が規定する海域の限度によって取って代わられた」<sup>50</sup> (262項) と結論した。

最後に、結論として、裁判所は、「フィリピンの申立1と2は、南シナ海の海洋の権利と権原の淵源に関する一つの紛争の二つの側面に関連しており、かつ示している」<sup>51</sup> (276項) とした上で、「申立1に関して、上記に述べた理由により、裁判所は、フィリピンと中国の間で、海洋法条約はそこに課せられた限界を超えない限度で、南シナ海における海洋権原の範囲を定めていると結論する」<sup>52</sup> (277項) と判示した。「申立2に関して、上記に述べた理由により、裁判所は、『九段線』の関連部分によって囲まれた南シナ海の海域に関して、中国の歴史的権利、又は他の主権的権利又は管轄権に対する主張は海洋法条約に違反し、海洋法条約に基づく中国の海洋権原の地理的及び実質的制限を超える限度で法的効果をもたないと結論する。裁判所は、海洋法条約は、それが課する制限を超える歴史的権利又は他の主権的権利又は管轄権に優先すると結論する」<sup>53</sup> (278項) と判示した。

このように、比中仲裁裁判所の判決は、中国の「九段線」内の歴史的権利の主張を否定し、フィリピンの主張を認めることとなった。

## 5 南シナ海問題の行方

南シナ海紛争の主題が領有権紛争であり、しかも領有権を主張している関係国が中国、フィリピンのみならず、ベトナム、マレーシア、ブルネイ、台湾など多数の国と地域にのぼっていることを考えれば、裁判という二辺的な紛争解決システムが南シナ海紛争の解決に寄与するかどうかは未知数といえる。ただ、今回の判決は、中国の「歴史的権利」のフィリピンに対する対抗力 (opposability) を否定したのみならず、「対世的 (*erga omnes*)」にかかる主張の法的根拠が海洋法条約上存在しないことを明言した点で極めて重要である。

中国の九段線の主張は、「海洋領土」、言い換えれば「領土的海洋」の主張ともいうべきものである。こうした主張は、海洋法条約によって支持されな

いばかりか、諸国の実行に裏打ちされた慣習国際法によっても支持されないものである。

ICJが、ノルウェー漁業事件判決（1951年）において判示したように、「海域の画定は常に国際的側面を持ち、それは単に沿岸国の国内法に表現された意思に依存し得ないものである。画定行為は、沿岸国のみがそれを行う権能を有しているから、必然的に一方的行為であるのは事実だが、他国に対する画定の効力は国際法に依存している」<sup>54</sup>ことを忘れてはならない。中国がその国内法に基づいていかなる主張を行おうと、他国への有効性を担保するのは国際法である。換言すれば、九段線の主張が国際法上正当化されるかどうかである。仲裁判決は、それを明確に否定したということになる。

仲裁判決は拘束力を持つもの（第296条1項）、判決を強制執行する仕組みが海洋法条約にはないため、判決が下されても中国がこれらの岩礁を実効支配する状況に変化は生じていない。中国は「判決は違法かつ無効」とし、2016年10月の中比首脳会談以降、判決を棚上げにしてフィリピンとの二国間交渉を進めている。中国の狙いが仲裁判決の有名無実化であることは明白である。ただ、フィリピンのドゥテルテ大統領は当面の棚上げに賛成したものの、判決それ自体を放棄してはいない。中国の経済援助を引き出すために棚上げに応じているのだろう。実際、フィリピンは中国政府の援助や企業間の契約を合わせ240億ドル（約2兆7400億円）といわれる巨額の経済支援を引き出した。他方で、フィリピンの国防大臣が南沙諸島でフィリピンが実効支配するバグアサ島（英語名ティトゥ島）を視察し、施設の整備を表明している。

中国は南シナ海を「中国の海」にする野望を持っており、海洋権益確保と軍事化を進めている。その根拠とされる九段線を明確に否定した判決は、大きな意義がある。判決では、中国が実効支配する岩礁について、領海を持たない低潮高地か、あるいは国連海洋法条約第121条3項にいうEEZや大陸棚を有しない岩だ、と認定した。つまり、中国が実効支配する岩礁はいずれもEEZを持たず、その周りは公海ということになる。公海ではすべての国が航行や漁獲の自由を持つ。中比両国がいくら二国間交渉しても、判決が持つこ

うした第三国に対する効力を変更することはできない。

私たちは、1998年に国連総会で採択された「国際交渉の原則及び指針」決議が、「全ての交渉の目的は国際法の原則・規範と完全に両立するものでなければならない」と規定したことを忘れてはならない。中国がフィリピンとの間で海洋法条約に違反する合意を結ぶことのないよう、中比の二国間交渉が決議に沿って行われるかどうかを注視する必要がある。仲裁判決に従わないのは、国際社会における法の支配を否定することにほかならない。国連の常任理事国である中国には、責任ある大国として判決を尊重する姿勢が求められる。

中国は判決後、それまで渋っていた南シナ海におけるASEANとの「行動規範」の交渉に積極的な姿勢を表明した。だが、フリーハンドを維持するため、規範に法的拘束力を認めることに躊躇している。交渉にはまだ時間がかかるかもしれない。

いうまでもなく、南シナ海問題は単なる二国間の紛争ではなく、地域全体の安全保障の問題である。国際社会は、判決の履行を粘り強く中国に求め続ける必要がある。それが中国の力による現状変更の阻止にもつながる。海上貿易に依存する日本にとって、南シナ海は極めて重要な海域である。中国が他国のEEZや大陸棚を侵食したり、航行の自由を制限したりすることは、日本の死活問題にもなりかねない。米国は、トランプ政権になり、2017年5月に南沙諸島で、7月に西沙諸島で「航行の自由作戦」を行った。日本は、米国などと連携して中国に判決の履行を求めていく必要がある。

注：

<sup>1</sup> 九段線の法的地位について論じたものとしては、拙稿「九段線の法的地位—歴史的水域と歴史的権利の観点から—」松井芳郎・富岡仁・坂元茂樹・薬師寺公夫・桐山孝信・西村智朗『21世紀の国際法と海洋法の課題』（東信堂、2016年）164—202頁参照。

<sup>2</sup> *Award of the South China Sea Arbitration Case*, July 12, 2016, <http://www.pca-cpa.org>, p. 111, para. 261.

- <sup>3</sup> なお、この問題についてはすでに西本健太郎「南シナ海における中国の主張と国際法上の評価」『法学』第78巻3号（2014年）225–259頁の研究がある。
- <sup>4</sup> 南シナ海の島礁に関する各国の主張については、森聡「南シナ海 開放的な海洋秩序を形成できるか」『外交』Vol. 4（2010年）142–145頁参照。
- <sup>5</sup> Robert Beckman, “The UN Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea,” *AJIL*, Vol. 107 (2013), p. 142.
- <sup>6</sup> Ted L McDorman, “Rights and jurisdiction over resources in the South China Sea: UNCLOS and the ‘nine-dash line’,” Wu, Valencia and Hong (eds.), *UN Convention on the Law of the Sea and the South China Sea*, (Ashgate, 2015), p. 144.
- <sup>7</sup> 西本「前掲論文」(注(3)) 250頁。
- <sup>8</sup> 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出及び『海洋権益』維持活動について」『レファレンス』(2013年11月号) 28頁。
- <sup>9</sup> 南シナ海紛争の歴史を、二国間紛争と考えられていた時代と、ASEAN という枠組み、さらに米国を加えた地域全体の問題として考えられるようになった時代に区分できるとする見解については、都留康子「南シナ海紛争の諸相—ASEAN は米中対立を乗り越えられるのか—」『法学新報』第120巻第9・10号（2014年）523頁参照。
- <sup>10</sup> 詳しくは、Beckman, *supra* note 5, pp. 143–145. 南沙諸島の複雑かつ流動的な紛争の経緯と中国と ASEAN 側の攻防については、佐藤孝一「中国と『辺疆』：海洋国境—南シナ海の地図上のU字線をめぐる問題」『境界研究』No. 1（2010）, 19–43頁参照。
- <sup>11</sup> 南シナ海における領有権紛争の経緯については、堀之内秀久「南シナ海紛争の新展開」島田征夫・杉山晋輔・林司宣『国際紛争の多様化と法的処理』（信山社、2006年）344–354頁に詳しい。
- <sup>12</sup> 同宣言の内容及び評価については、飯田将史「南シナ海問題における中国の新動向」『防衛研究所紀要』第10巻1号（2007年）154–158頁参照。
- <sup>13</sup> 西沙諸島の直線基線の設定が海洋法条約の要件を満たさないことについて

は、西本「前掲論文」(注(3))10-11頁参照。中国が日本の領土である尖閣諸島に立法管轄権を行使して一方的に設定した直線基線が海洋法条約に違反する点については、Cf. J. Ashrey Roach, “China’s Straight Baseline Claim: Senkaku (Diaoyu) Islands,” *Insight*, Vol. 17, Issue 7 (February 13, 2013).

<sup>14</sup> Note Verbale CML/17/2009 dated 6 May 2009 and CML/18/2009 from the Permanent Mission of the People’s Republic of China.

<sup>15</sup> 上記の中国の口上書に対し、フィリピンは、2011年4月5日付の口上書において、カラヤアン諸島 (Kalayaan Island Group) はフィリピンの不可分の一部であり、海洋法条約の下でカラヤアン諸島の隣接水域に対して主権及び管轄権を行使する。カラヤアン諸島及びその隣接水域の外にある「関連水域並びにその海底及びその下」に対する中国による主張は、国際法、特に海洋法条約の下で根拠がないと反論した。Philippine Mission to the United Nations, letter to the Secretary-General of the United Nations, 11-00494, No. 000228, New York, April 5, 2011.

<sup>16</sup> Florian Dupuy and Pierre-Marie Dupuy, “A Legal Analysis of China’s Historical Rights Claim in the South China Sea,” *AJIL*, Vol. 107 (2013), pp. 131-132.

<sup>17</sup> Clive R. Symmons, “Historic Waters and Historic Rights in the South China Sea: A Critical Appraisal,” Shicun Wu, Mark Valencia and Nong Hong (eds.), *supra* note 6, p. 221.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>19</sup> 地図の歴史は、さらに遡るともいわれる。「1935年中国は、水陸地図審査委員会が1935年4月出版の『中國南海島嶼圖』で、最南端を北緯4度とする南海諸島の主権を宣言した。その南沙群島は、1946年8月広東政府が東沙・西沙・南沙群島を接收し、12月までに旧日本領土の南海諸島を接收した」との記述もある。浦野起央「南シナ海の安全保障と戦略環境(二・完)」『政経研究』第49巻2号(2012年)36頁。

<sup>20</sup> 対日平和条約草案及びサンフランシスコ会議に関する周恩来声明、高野雄

一 『日本の領土』（東京大学出版会、1962年）339頁。

<sup>21</sup> Symmons, *supra* note 17, p. 233.

<sup>22</sup> 中国の研究者の中には、「九段線の宣言時に、国際社会は決して反対を唱えなかった。隣接国も外交的抗議を行わなかった。中国の公の宣言に対するこの沈黙は黙認に相当するといえ、九段線は半世紀にわたり承認されてきたといえる」との見解を示す者もいる。Li Jinming and L. Dexia, “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note,” *OD&IL*, Vol. 34 (2003), p. 290. 問題は、この宣言なるものがどれほどの公知性をもっていたかである。抗議する前提に、まずはこの宣言の内容が隣接国に知られていなければならないからである。

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 201. なお、同宣言には釣魚島への明示の言及もない。

<sup>24</sup> Keyuan Zou, “Historic Rights in the South China Sea,” Wu, Valencia and Hong (eds.), *supra* note 3, pp. 245-246.

<sup>25</sup> Note Verbale CML/8/2011 dated 4 April 2011 from the Permanent Mission of the People’s Republic of China.

<sup>26</sup> Note Verbale 77/HC-2011 dated 3 May 2011 from the Government of the Socialist Republic of Vietnam.

<sup>27</sup> Indonesia, Note Verbale to the Secretary-General of the United Nations, Doc.480/POL-703/VII/10, 8 July 2010.

<sup>28</sup> Position Paper on 7 December, 2014, para. 4.

<sup>29</sup> Zhiguo Gao and Bing Bing Jia, “The nine-dash line in the South China Sea: history, status and implications,” *AJIL*, Vol. 107 (2013), pp. 100-101.

<sup>30</sup> 洪農によれば、皇帝が外洋航海船舶の建造の停止を命じたので、琉球王国が、後に16世紀にポルトガルが、さらに17世紀にオランダが富をもたらす香辛料貿易を支配したと記述する。そうすると、南シナ海を一貫して中国が中国の海として支配していたとはいえないのではないか。Cf. Nong Hong, *UNCLOS and Ocean Dispute Settlement – Law and Politics in the South China Sea*, (Routledge, 2012), p. 6.

<sup>31</sup> 2012年1月6日付『中国新聞網』における易先良中国外交部海与海洋事

務司副司長発言。

- <sup>32</sup> Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines, 7 December 2014, para. 4. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1217147.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml)
- <sup>33</sup> *Ibid.*, para. 9.
- <sup>34</sup> *Ibid.*, para. 15-16.
- <sup>35</sup> *Ibid.*, para. 19.
- <sup>36</sup> *Ibid.*, para. 23.
- <sup>37</sup> *Ibid.*, para. 28.
- <sup>38</sup> The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016, p. 71, para. 180.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 79-80, para. 191.
- <sup>40</sup> *Ibid.*, p. 83, para. 199.
- <sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 91-92, para. 214.
- <sup>42</sup> *Ibid.*, p. 96, para. 225.
- <sup>43</sup> *Ibid.*, p. 96, para. 226.
- <sup>44</sup> *Ibid.*, p. 97, para. 229.
- <sup>45</sup> *Ibid.*, p. 98, para. 235.
- <sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 98-99, paras. 235-236.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, p. 100, para. 239.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, p. 103, para. 246.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, p. 111, para. 261.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, p. 111, para. 262.
- <sup>51</sup> *Ibid.*, p. 116, para. 276.
- <sup>52</sup> *Ibid.*, p. 116, para. 277.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, p. 117, para. 278.
- <sup>54</sup> *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, *ICJ Reports 1951*, pp. 132-133.

## 東アジアにおける分裂と統合 —「東アジア共同体」構想の行方—

早稲田大学教授 李 鍾元

### 1. 「分裂」と「統合」のせめぎ合い

いま国際秩序は大きな曲がり角を迎えている。世界史的な意味を持つ転換期と言ってよいだろう。2016年に立て続けに起きたイギリスのEU離脱決定と、米国のトランプ政権誕生は、それを象徴する出来事といえる。18世紀以来、世界をリードしてきたイギリスとアメリカという二つの覇権国が相次いで「自国第一主義」を掲げ、新しい「孤立主義」の道を選択したのである。とりわけ、アメリカのトランプ政権が自由貿易体制を批判し、「国境の壁」建設を唱えたことは、戦後アメリカ自らが築いてきた国際秩序を根底から揺らがしている。

周知のように、国際連合と自由貿易などを柱とする戦後の国際政治経済秩序は、両次の世界大戦の教訓を土台に、主権国家体系の歴史的限界を乗り越えようとするものであった。冷戦対立で世界は二つの陣営に分断されたが、M・カルドーが指摘するように、冷戦期の「ブロック主義」も主権国家体系の機能不全を示すものに他ならない。

冷戦対立が「安定化」すると、1970年代からは経済の相互依存が顕著になり、国際政治のパラダイム転換が喧伝された。さらに、1980年代の新自由主義を経て、1990年代からは「グローバル化」が世界を語るキーワードとなった。市場の拡大とともに、国境を越える様々な問題への対処として、「グローバル・ガヴァナンス」の確立が新たな課題となっている。

グローバル化は中国語では「全球化」と訳される。文字通り、国境の垣根が低くなり、地球全体が一つの共同体に「統合」されることを意味する。事実、グローバル化は多くの「恩恵」をもたらした。経済活動が活発になり、個人の社会的な選択肢も広がった。しかし、グローバル化には「負の側面」

が当然伴う。それは「不安」と「格差」に要約できよう。国境の垣根が低くなると、モノやカネだけでなく、ヒトの移動も活発になる。安い商品とともに、外から「異質」のものも大量に入ってくる。国境に守られた社会の均質性に変化が生じるにつれ、人々の「不安」が高まるメカニズムである。そこから、異質のものを排除しようとする排外主義の風潮が蔓延<sup>はびこ</sup>るようになる。

また、グローバル化は、市場の競争原理を重視する新自由主義とともに進化した。その結果、各国の社会には「格差」が広がり、「勝ち組」と「負け組」の分断がより顕著になった。世界的に既存の秩序への抵抗が広がり、ポピュリズムが跋扈<sup>はつこ</sup>するようになった背景である。2016年の米国大統領選挙における「トランプ現象」と「サンダース旋風」は、それぞれ「不安」と「格差」をキーワードとするものといえよう。

2000年代頃から、グローバル化の影の部分に際立つようになり、「反グローバルイズム」の動きが各地に広がった。ブレグジットや「トランプ現象」に見られる「本国第一主義」もこうした文脈にあるといえよう。グローバル化への反動として、主権国家体系への回帰が支持を集めているのである。ナショナリズムの時代への逆戻りともいべき状況だが、排外主義やポピュリズムとも結合し、各国の内政と外交を揺さぶっている。

しかし、ヨーロッパの状況を見ると、こうした「分裂」の風潮を憂慮し、「統合」を維持しようとする動きも強まっている。ブレグジットの後、EU離脱を求める極右勢力の台頭が危惧されたが、オーストリア大統領選挙（2016年12月）やオランダ総選挙（2017年3月）ではその勢いが削がれた。さらに、2017年5月のフランス大統領選挙では、「親EU」と「親移民」を掲げたマクロンが、極右・国民戦線のルペンを退け、圧勝した。ブレグジットやトランプ政権の誕生が反面教師となり、極右ナショナリズムへの警戒感がむしろ高まった結果ともいえよう。依然としてヨーロッパ各国には高い失業率を背景に「反移民」の感情が広がっており、不安定な状況が続く。ヨーロッパ内の国境の垣根を低くしつつ、「統合」の負の部分をかき正していくかが、EUの課題となっている。政治や経済的な思惑から、「深化と拡大」を急ぎすぎたヨーロッパ統合がある種の調整期を迎えたと見るべきであろう。

グローバルな次元においても、同じようなことがいえるのではないだろうか。グローバル化は、当初描かれたようなバラ色のものではなく、多くの負の側面を持つ。しかし、だからといって、すでに限界が明らかになっている主権国家体系に逆戻りすることは問題の解決にはならない。グローバル化の副作用に対処しつつ、新しい秩序をもたらすグローバル・ガヴァナンスが必要なのである。「地域」(region) という枠組みは、その一つの柱として位置付けることができよう。

## 2. 国際政治における「地域」の意味——なぜ「地域」をめざすのか

それでは、そもそもなぜ「地域」をめざすのか。「地域」にはどのような意味があるのか。ヨーロッパの歴史的経験を振り返ると、そこには大きく三つの側面がある。第一に、政治・安全保障の面では、国家間の戦争をなくすための「不戦共同体」への志向である。戦後ヨーロッパの地域統合は何よりも二つの世界大戦への反省の産物であった。第二に、市場の統合による経済的利益への期待である。国境によって寸断された狭隘な市場が各国を海外の植民地獲得競争に駆り立て、戦争の一因になったという認識の下、各国の経済再建のためにも市場の統合が不可欠という判断がヨーロッパ統合の大きな推進力になった。第三に、こうした経済統合と表裏の関係にあるが、社会的価値を守るという側面がある。つまり、市場統合による経済的利益を享受しつつも、それぞれの社会が共有すべき価値を隣国同士が共同で確保する枠組みという意味である。戦後ヨーロッパは、経済統合と並行して、労働や雇用、福祉など基本的権利や価値を保障する社会的規制を通じて、「社会的ヨーロッパ」を築き上げた。1958年に欧州経済共同体が創設されると、早速1961年には社会権の保障を規定した欧州社会憲章を制定した。その後、単一欧州議定書(1986年)により域内の単一市場化が進むと、市場統合が企業競争力の強化のみを優先し、労働者の権利が軽視されることがないように、1989年に労働者の社会的基本権に関する共同体憲章が制定され、現在の欧州連合基本憲章の土台となった。

1990年代以後、グローバル化の潮流と並行して進展した地域主義の動きに

は、こうした経済的利益と社会的価値のバランスがより一層際立つようになった。福祉や環境といった価値の重視で知られる北欧5か国には「北欧共同体」(the Nordic Community) という機能的協力の枠組みがあるが、その中心をなす北欧評議会は、北欧諸国の地域協力が必要な理由として、「グローバル化の挑戦に共同で対処する」ことをあげた。中南米における独自の地域統合の背景にも、米国流の新自由主義への批判がある。

このように「地域」を模索する動きには、経済の効率化や生産力の増大といったグローバル化の「恩恵」を享受しつつも、その副作用を回避し、それぞれの社会が守るべき価値を隣国同士が共同で確保する枠組み、すなわち「グローバル化へのオルターナティブ」としての意味がある。スウェーデンの地域統合研究者ヘトネ (B. Hettne) は、こうした地域主義の意義について、ポラニー (K. Polanyi) の言葉を借りて、「第二の大転換」と呼んだ。ポラニーは『大転換』(1944年)の中で、19世紀末以来、「市場の拡大」と「社会の自己防衛」という「二重の運動」が世界を覆っているという図式を提示した。それに基づいて、1930年代にほぼ同時に出現したファシズム、社会主義計画経済、ニューディールという三つの体制を自由放任経済の行き過ぎに対する「社会の自己防衛」と位置づけ、これを「大転換」と名付けた。1980年代以後、新自由主義に続いてグローバル化の潮流が台頭し、再び「市場の拡大」が支配的になったことに対する社会共同体の抵抗(「第二の大転換」)がいま様々な形で現れ、地域主義もその一つということができよう。

マクロ歴史的には、「ナショナリズム」と「グローバリズム」の中間項としての「リージョナリズム」という位置づけであり、主権国家体系の歴史的限界を乗り越えつつ、一足飛びに均質なグローバル化の世界に移行するのではなく、類似した価値や文化などを共有する近隣国家のコミュニティとしての「地域」ということになる。イギリスの政治学者 H・ウォーラスがいうように、「ヨーロッパ化」には「グローバル化のフィルター」としての機能があったのである。

やや単純化していえば、こうした三つの側面は、ギデンス (A. Giddens) やハーバーマス (J. Habermas) らが近代社会の構造として定式化した「国

家・市場・市民社会」のトライアングルに対応している。「地域」の形成過程には、安全保障を含む「国家」の戦略、経済的効率を追求する「市場」の要請、個人・共同体の価値を重視する「市民社会」の志向性など、様々な要因が絡み合っているのである。

### 3. 「地域は創られるもの」

「東アジア」という地域を考える際に、一つの論点として、「地域は創られるもの」という命題を指摘しておきたい。常識的な理解とは違って、「地域」とは地理的実体として客観的に存在するものではなく、歴史のかつ政治的に創られる認識の構築物 (construct) である。和田春樹が指摘するように、「地域を考えるということは、無限のつながりがある地球空間の中からある部分を一つの意味ある連関したものとして、主体の側で、積極的に切り取っていく行為」に他ならない。歴史学者ダーリック (A. Dirlik) の言葉を借りるならば、地域とは「人間活動の出発点ではなく、その産物」ということになる。ダーリックは、「アジア太平洋」をめぐる「言説」(discourse) を批判的に分析する中で、「客観的な所与としての地域というものは存在せず、地域とは、歴史的に形成された関係性の利害、パワー、ビジョンの要請を地球上の特定の場所に投影する概念的構築物 (ideational constructs) の競合する集合である」と論じた。「利害・パワー・ビジョン」は前述の「市場・国家・市民社会」のトライアングルに対応しているといえよう。

私たちが日常的に使っている地域の名称の中にも「政治的に創られたもの」が少なくない。例えば、NATO の「北大西洋」という地域名はそもそも地理的には存在せず、米国と西欧諸国を結びつける冷戦戦略上の要請によって誕生したものである。同様に、米国と東アジア諸国との政治、安全保障、経済的な関係性を強調する概念として、1980年代には「環太平洋」(Pacific Rim もしくは Pacific Basin) という地域名が政策的に創られ、1990年代以後は「アジア太平洋」という用語が一般化した。英語で以前は「アジアと太平洋」(Asia and the Pacific) という別個の単語の組み合わせであったが、いまや「アジア太平洋」(the Asia-Pacific) という新造語が定着している。「一つの地域」

という強調の意図があることはいうまでもない。

日本が属する地域名として、「東洋」、「東亜」、「極東」、「東アジア」などが使われてきたが、それぞれ歴史的背景を持ち、異なる「利害、パワー、ビジョン」を反映している。「東洋」と「極東」はそれぞれ中国と西欧の視点に基づく用語といえよう。興味深いことに、「東亜」と「東アジア」は漢字とカタカナの違いにすぎず、地理的範囲はほぼ同じだが、日本と他のアジア諸国との関係性という点では、正反対の語感を持つ。

現在、日本が関わる地域としては、「アジア太平洋」と「東アジア」が互いに交錯しつつ、せめぎ合っている。例えば、経済的な枠組みとしては、環太平洋経済包括連携協定（TPP）と東アジア経済連携協定（RCEP）が競合的に進められている。政治・安全保障の面では、より複雑な経路をたどっているが、米国が自らそれに加盟し、東アジア首脳会議（EAS）を地域包括的な枠組みとして重視するのに対して、中国はアジア相互交流信頼醸成会議（CICA）の拡充を新たに打ち出している。

以下では、日本を含め、各国の戦略や利害、価値に注目しつつ、「東アジア」という地域の形成過程を概観し、その中における「東アジア共同体」構想と日中韓関係の意味について考えることにしたい。

#### 4. 「東アジア共同体」への道程

日本で「東アジア」という地域が語られるようになったのは比較的最近のことである。戦前の帝国主義的なアジア主義への反省として、戦後日本では「大東亜共栄圏」を連想させる地域概念にある種の忌避意識が働いたように思われる。「東アジア」が再び積極的に注目されるようになるのは、1980年代、韓国、台湾、香港、シンガポールが急速な経済成長を遂げ、「東アジア NIES（新興工業地域）」として脚光を浴びてからである。アジア諸国の経済発展が、戦前からの負のイメージを乗り越え、水平的な地域協力の単位として「東アジア」を積極的に捉えることを可能にしたのである。

国際政治的に「東アジア」を一つの地域として登場させたのは、1990年、マレーシアのマハティール首相による「東アジア経済グループ」（EAEG）の

提案であった。ヨーロッパ統合や NAFTA の進展に対抗して、成長著しい東アジア諸国の地域協力を促進しようとした構想であった。対象としては、当時の ASEAN 6 か国にインドシナ諸国や日中韓を想定し、「東アジア」の範囲として ASEAN+3 の原型を示したものであった。後に名称を東アジア経済協議体 (EAEC) に変更し、より緩やかな枠組みが提示されたものの、経済ブロックの形成を危惧した米国は敏感に反応した。米国のブッシュ (41) 政権はとりわけ日本と韓国の参加を阻止すべく外交的圧力を辞さなかった。当時のベーカー国務長官は回顧録の中で、マハティール構想が「太平洋に線を引こうとする危険な発想」で、「日米の分断につながる構想」であると批判し、自らが日韓への圧力に乗り出したと述懐している。日本政府内にも、とりわけ外務省の一角に、マハティール構想への支持論があったが、米国の圧力で不参加を決定した。こうして「東アジア」の初めての試みは挫折した。

さらに米国は、1989年に創設されたアジア太平洋経済会議 (APEC) の強化を進めた。閣僚会議として始まったものだが、1993年、クリントン大統領の提唱で首脳会議に格上げされた。それに伴って、経済だけでなく、政治や安全保障問題も議題にされるようになった。「東アジア」の台頭を牽制すべく、「アジア太平洋」の枠組みの強化を図ったのである。米国の参加如何をめぐって、「東アジア」と「アジア太平洋」が競合する構図の始まりである。

EAEG 構想は米国の強い反対で頓挫したが、その後も、ASEAN の努力は続いた。「東アジア」の地域形成は、いわば中小国の集まりである ASEAN の多面的な外交の成果とあってよい。ASEAN は自らの会合に合わせて、多様な招請外交を活発に展開した。すでに1978年から日本など域外国を招いて ASEAN 拡大外相会議を開いていたが、こうした試みが「東アジア」という地域の土台を築いた。1994年には ASEAN 主導で、アジア初の地域安全保障対話メカニズムとなる ASEAN 地域フォーラム (ARF) が開催された。

興味深いのは、「東アジア」の地域形成において、EU が重要な役割を果たしたことである。1993年に発足した EU は、ヨーロッパ統合の深化と拡大に取り組むとともに、アジア、アフリカ、ラテンアメリカなどとの地域間対話にも乗り出した。各地の地域化を促進することで、多面的な国際秩序を構築

するとともに、ヨーロッパ自らの利害をも確保しようとする遠大な戦略であった。とりわけ、経済成長の著しいアジアを重視し、1994年「新アジア戦略」の策定で関係強化を打ち出した。これを受けて、シンガポールが「アジア欧州サミット」を提案し、1996年、アジア欧州会合（ASEM）の開催となった。EUのカウンターパートの「アジア側」としては、当時のASEAN 7か国と日中韓が参加した。マハティール構想の「東アジア」とほぼ重なる構成であり、ASEAN+3の枠組みの誕生であった。EUの思惑について、EUのASEM担当者は、「ASEMのおかげで、米国に気兼ねせず、『東アジア』が集まれるようになったのではないかと語ったことがある。実際に、ASEMの準備会合の過程で、事実上の「東アジア」が公式化することになった。1996年2月バンコクで、第1回のASEM会議を控え、ASEANと日中韓の外相および首脳会合が開かれた。対外的には「ASEMのアジア側の準備会合に過ぎない」と説明されたが、田中明彦の表現どおり、「史上初の東アジア首脳会議がASEMの裏口で実現した」のである。

翌1997年からASEAN+3首脳会議が正式にスタートすることになる。その直接の契機は、日本とASEANとの首脳間関係の緊密化を提案した「橋本ドクトリン」（1996年）であった。これに対し、ASEANは中国との関係を考慮し、1997年12月クアラルンプールでのASEAN30周年記念の首脳会議に日中韓の首脳を招請し、初めてのASEAN+3首脳会議が実現した。当初はシンボリックな会議のはずだったが、その直前に始まったアジア通貨・金融危機の最中に開かれることになり、偶然にも東アジア地域の危機対応を議論する場となった。通貨危機が続く中、翌1998年にもASEANに日中韓を交えた首脳会議を開催することになり、以後、ASEAN+3（APT）の枠組みが定例化した。首脳会議の他に、外相会議、財務省会議など閣僚レベルの協力メカニズムが強化された。

ASEAN+3は、当面の経済危機に対処しつつ、中長期的なビジョンを描き、「東アジア」の地域づくりを進めた。その目標として掲げられたのが「東アジア共同体」であった。日本では、「東アジア共同体」というと、鳩山首相の提案が広く知られており、学者らによる議論というイメージが強いが、国際政

治的には ASEAN+3 が公式にコミットした長期目標という位置づけとなる。1998年の ASEAN+3 首脳会議で、韓国の金大中大統領の提案で、域内協力の長期政策を議論する有識者会議として、東アジア・ビジョングループ (EAVG) が設置された。座長には韓国の韓昇洲元外相が任命された。2年間の議論を経て、EAVG は2001年の首脳会議に報告書を提出したが、そのタイトルが「東アジア共同体に向けて」(Towards an East Asian Community) であった。「東アジア共同体」という用語が明記された初の公式文書という意味を持つ。

EAVG 報告書は、「東アジア共同体」の創設を長期目標として掲げ、その実現に向けて、経済、金融、政治・安全保障など六つの分野にわたって、東アジア自由貿易地帯、東アジア通貨基金など具体的な協力事業を提案した。EAVG は民間の識者による会議であったが、その提案は各国の政府代表で構成する東アジア・スタディ・グループ (EASG) によって検討され、2002年の首脳会議に最終報告書が提出された。そこでは、東アジア共同体を実現するための具体的な行動計画として、17の短期的課題と9の中長期的課題が提案された。EU に匹敵する東アジア共同体 (EAC) をめざす野心的な計画であった。その中で、長期目標の一つとして提示されたのが、ASEAN+3 首脳会議を「東アジア首脳会議」に改編することであった。

2000年代前半は東アジア共同体に向けた動きが最も活発な時期であった。アジア金融危機を背景に、域内諸国に協力の意識が高まり、EAVG と EASG の提言が次々と実行に移された。東アジア地域統合を理論や意識の面で先導すべく、認識共同体 (epistemic community) の試みとして、ASEAN と日中韓のシンクタンクを結ぶ東アジア研究所連合 (NEAT) が北京で発足し、ソウルには産官学共同の東アジアフォーラム (EAF) が設置された。日本でもこれに呼応する組織として、2004年に産官学の関係者からなる東アジア共同体評議会が設立された。「東アジア共同体」という言葉がメディアに頻出し、同様のタイトルの文献が多く刊行されたのもこの時期である。

「東アジア共同体」に向けた動きが公式にスタートし、その重要なステップとして、2005年には東アジア首脳会議が実現したが、皮肉にも、その過程で

共同体創設への機運が失速することになる。中国が予想以上の勢いで台頭し、それをめぐって、主要国の外交的な角逐が激化したことが背景にあった。

前述の通り、東アジア首脳会議（EAS）は APT の中長期目標の一つであった。しかし、2004年に ASEAN 次期議長国のマレーシアと中国が連携し、2005年クアラルンプールで第 1 回 EAS を開催することを提案したことで、動きがにわかに慌ただしくなった。両国には ASEAN+3 の枠組みを早期に確立し、その過程で主導権を確保したいという戦略的な意図があった。これに対し、日本やインドネシア、シンガポールなどは EAS が中国主導になることを危惧し、枠組みの拡大を図った。「東アジア」の範囲をめぐって、ASEAN+3 の維持を主張する「現状派」と、豪州、ニュージーランド（NZ）、インドなどを加えることを求める「拡大派」が対立したが、最終的には拡大路線が採択された。その結果、2005年、東アジア首脳会議は ASEAN+3+3 の16か国体制でスタートすることになった。

ASEAN+3 とは別の枠組みができたことで、EAS と APT 首脳会議との関係性が問題となった。「東アジア共同体」の推進との関連では、ASEAN が「推進力」（driving force）となり、APT は引き続き「主な手段」（main vehicle）であり、新設の EAS は「この地域の共同体形成において意味ある役割（significant role）を担う」ことで当面の合意がなされた。EAS の役割について、「東アジア」と明記せず、「この地域」という曖昧な表現を用いたことにも、「地域」の将来像をめぐる思惑の相違が表れている。

## 5. 「東アジア共同体」の行方——競合する「地域」

EAS に至る経緯には、東アジア地域形成の可能性とともに、その難しさが凝縮されている。東アジア諸国の政治・経済的な発展でようやく水平的な地域共同体への動きが現実的なものとなり、いわば中小国の集まりである ASEAN の主導の下で、制度化が着実に進展した。APEC や ARF の設立に際して、域内の大国である日本は重要な契機となる提案を行ったが、公式の主導権は ASEAN や豪州に委ね、自らは「後衛リーダーシップ（leadership from behind）」（A. Rix）の役割に回った。歴史の負の遺産が背景にあったが、水

平的な地域統合の推進には効果的な外交姿勢として評価された。

しかし、中国が急速に台頭し、いわば域内の「パワーバランス」が変化すると、その対応のために域外の「大国」を引き入れるなど、「地域」の中身やあり方をめぐる争いが顕在化した。「東アジア共同体」への第一歩として創設された東アジア首脳会議は「協調」というより「対立」が噴出する場と化した。2011年、EASに米国とロシアが加盟した。2005年以後も中国の台頭が続き、さらなるバランスを求めたインドネシアなどASEAN一角の働きかけもあったが、「アジア重視」を掲げた米国のオバマ政権の戦略によるものであった。ブッシュ政権期に米国が中東での反テロ戦争に忙殺される間、東アジアで中国の影響力が急伸したという反省が背景にあった。リーマンショックの最中にスタートしたオバマ政権にとっては、米国経済の再生のためにも東アジア地域との関係強化は急務であった。オバマ政権は、経済的にはTPP、政治・安全保障ではEASをアジア重視戦略の両輪として位置づけ、中国を牽制する地域枠組みの構築を図った。

一方、2005年EASが拡大体制でスタートすると、中国はEASへの関心を失い、巨大な経済力を手段として、ASEANの分断と懐柔を図りつつ、独自の地域秩序をめざす動きを加速させた。2008年ごろから米国のリーマンショック、EUの財政危機などで、欧米主導の国際秩序が変容期に差しかかったという認識の下、国際的にもBRICSの強化など「新秩序」の模索に乗り出した。ASEANに対しては、2000年代初めからFTAや経済支援の強化で影響力の拡大を進めてきた。2015年に相次いで設立されたアジアインフラ投資銀行(AIIB)や「一帯一路」のシルクロード基金などはその延長線上にある。政治・安全保障の面では、2014年からCICAを地域包括的な枠組みとして提唱しはじめた。CICAは1992年にカザフスタンの提案で設立され、中央アジアや南アジアが中心となっていた地域協力機構だが、2014年から中国が議長国になり、習近平体制はこれをアジアの地域安全保障機構として重視する方針を打ち出した。ヘルシンキ・プロセスのアジア版を謳い、信頼醸成措置など共通の安全保障、協調的安全保障をめざす点では、大きな意義がある。しかし、2014年5月の上海会議で、習近平主席は「アジアの問題はアジア人が

処理し、「アジアの安全はアジア人が守る」と宣言し、米国に対抗する姿勢を示した。超大国の米中が東アジア地域秩序をめぐる競い合う構図の出現である。

米中の戦略的競争が激化し、「東アジア共同体」へのモメンタムが低下する中、ASEANはASEAN共同体を推進するとともに、東アジア地域枠組みの模索を続けている。政治協力の意味合いは後退したが、APTは独自の事務局を設置（2003年）し、社会・経済など機能的な領域を中心に地域統合の土台づくりを進めている。域内通貨融通のためのチェンマイ・イニシアティブのマルチ化（CMIM）、域内経済監視システムとしてのAPTマクロ経済調査局（AMRO）の設置、域内資金調達のためのアジア債権市場育成イニシアティブ（ABMI）の発足などは、外交・安全保障の摩擦にも拘わらず、地域協力が不可欠な現実を示している。さらに広域の枠組みとして、ASEANは米国主導のTPPが新自由主義的な原理に基づいており、またASEAN地域を分裂させかねないという危惧から、ASEAN+6の16か国からなるRCEPを推進している。しかし、米中の激しい勢力争いの中、ASEANは必ずしも一枚岩ではなく、主要国は内政の混乱に直面している。ASEANがめざす「東アジア共同体」の成否は、日本や韓国の選択にもかかっている。

## 6. 日中韓協力の現状と課題

東アジア地域形成において日中韓が占める比重については改めて強調する必要はないだろう。人口や経済の規模などの量的な重要性だけでなく、国際政治上の影響力の面でも日中韓の協力如何が東アジア地域の帰趨を決するといっても過言ではない。しかし、これまで見たように、東アジア地域形成は基本的にASEAN主導で進められ、日中韓の寄与は限定的であった。むしろ近年は日中韓の間の摩擦が地域の不安定要因にもなっている。日本の進むべき方向と関連して、東アジア地域形成に対する日本外交のあり方を総合的に議論すべき時点にきている。

前述したように、東アジアの地域形成が活発に進められた時期に、日本と韓国は地域外交を積極的に模索した。その背景には、いわゆる「ミドル・パ

ワー」としての日韓の共通性がある。日本では「ミドル・パワー」論が提起されたが、韓国でも「中堅国家」論が注目を集めた。もちろん経済規模では日本は「大国」である。しかし、戦争放棄を規定した憲法の下、戦後日本は古典的な大国とは異なる外交を模索してきた。大平政権期に非軍事に重点をおいた「総合安全保障」概念を提唱し、冷戦終結後には「人間の安全保障」を積極的に取り入れたのはその一例といえる。

歴史的に大国に翻弄されたという意識の強い韓国では、それへの反動として、ナショナリズムの言説が強く表出される傾向があるが、現実には実用主義的な政策を取らざるをえない。「中堅国家」論にはその理論的枠組みという意味がある。

ASEANの事例が典型的に示すように、「ミドル・パワー」外交の一つの柱は多国間主義（multilateralism）である。二国間関係（bilateralism）で「大国」に向き合うのではなく、多国間の枠組みによって、「大国」の単独主義（unilateralism）に対処しようとする外交である。日本はすでに1960年代から「アジア太平洋構想」（1967年、三木武夫外相）を提唱し、大平正芳首相の「環太平洋連帯構想」（1978年）を経て、1989年のAPEC創設に寄与した。主として経済的な観点からの動きであったが、冷戦終結後の1990年代にはより戦略的な地域主義外交を展開し、ASEANとの協調の下、ARFやASEAN+3を立ち上げた。

一方、韓国でもすでに1960年代の朴正熙政権期から地域主義外交の志向性がみられた。しかし、本格的に東アジア地域外交が展開されるのは金大中政権期からである。前述したように、「東アジア共同体」構想はASEAN+3を舞台にした金大中外交の産物であった。日韓の積極的な地域主義外交が東アジア地域形成を大きく進展させる原動力になったのである。

注目すべきは、日韓が協調して中国を取り入れた枠組みづくりを進めたことである。日中韓首脳会議を誕生させたのは日韓の外交的連携であった。船橋洋一によると、ASEANとの会合に日中韓の首脳がそろう機会を利用して、三国だけの首脳会議を開くというアイディアは小淵首相に近い識者グループとの毎月の朝食会で出たという。小淵首相はすぐに関心を示したが、「日本が

切り出すと中国は断るかも知れない」と考え、まずは小渕首相から金大中大統領に打診し、金大統領が江沢民主席に意思を確認した。小渕首相は1998年のハノイでの APT 首脳会議で日中韓首脳の会合を提案したが、中国が拒否し、実現には至らなかった。

しかし、1999年マニラでの APT 首脳会議で小渕首相が再び提案したところ、今度は中国の朱鎔基首相が同意し、「朝食会」という形ではあったが、初めて日中韓首脳の会合が実現した。翌2000年のシンガポール会議で日本側は森喜朗首相に代わり、金大中大統領の提案で日中韓首脳会議が定例化することになった。小渕首相と金大統領は1998年の「日韓パートナーシップ宣言」で「過去の直視」と「未来志向」などの原則に合意し、日韓関係を新たな段階に進展させたことで知られる。日韓の二人の指導者による連携は二国間関係の強化だけでなく、東アジア地域形成への外交的協力をも視野に入れたものであった。

日中韓首脳会議は2002年から公式化し、首脳会議の他に外務、財務など閣僚会議、高官級実務会議（SOM）なども設置された。2008年からは、APT と分離して別途の会合となり、第1回の日中韓サミットが福岡県の大宰府市で開催された。2011年に日中韓三国協力の常設事務局がソウルに設置されるなど制度化が進んだが、依然として独自の枠組みとしての機能は発揮できず、会議の開催そのものが政治や外交の思惑に翻弄される状況が続いている。

近年、日韓ともに東アジア地域主義への関心は大きく低下している。日本では民主党の鳩山由紀夫首相が東アジア共同体を掲げたが、民主党政権が挫折した後、ある種の反動もあり、「東アジア」に対して否定的な見方が拡散しているように見える。日本の外交においても、従来の「ミドル・パワー」の地域主義外交の志向は後退し、「同盟」や「抑止力」を強調する古典的な「パワー・ポリティクス」への回帰が際立つ。中国をも引き入れた地域枠組みの形成より、「中国の台頭」を牽制すべく、日米同盟に豪州やインドなどを加えた安全保障体制の構築など、「勢力均衡」の発想が前面に出ている。巨大な中国が出現し、しかもその大国が国際秩序の変更を追求した場合、それに備えることは必要であろう。しかし、抑止体制への依存だけでは相互不信のスパ

イラルを引き起こし、「新冷戦」の対立構図を招くことになる。日中韓の深い経済的相互依存の現実を考えると、そのコストは大きすぎる。各国で高まりを見せるナショナリズムの悪循環を防ぐためにも、共通の利害に基づく協力体制を重層的に築き上げることで、共有すべき地域の未来像を具体化することが肝要であろう。

### 【参考文献】

- 天児慧・李鍾元編『東アジア和解への道—歴史問題から地域安全保障へ』岩波書店、2016年。
- 五十嵐誠一「東アジアの平和の再創造」『平和研究』第46号（2016年7月）。
- 大庭三枝『重層的地域としてのアジア—対立と共存の構図』有斐閣、2014年。
- 進藤榮一『アジア力の世紀—どう生き抜くのか』岩波書店、2013年。
- 田中明彦『アジアのなかの日本』NTT出版、2007年。
- 李鍾元「東アジア共同体と朝鮮半島」山本吉宣他編『国際政治から考える東アジア共同体』ミネルヴァ書房、2012年。
- 李鍾元「冷戦後の国際秩序と日本—東アジアの地域形成と日本外交を中心に」『岩波講座・日本歴史』第19巻（近現代5）岩波書店、2015年。
- 李鍾元「韓国朴槿恵政権の北東アジア平和協力構想（NAPCI）—韓国のミドルパワー外交論と地域主義外交の文脈を中心に」『アジア太平洋討究』28号（2017年3月）。

ヒロシマ平和セミナー2017  
「グローバル化の限界—変容を迫られる平和・安全保障秩序—」

---

2017年8月23日 発行

編集・発行 公立大学法人広島市立大学 広島平和研究所  
所長 吉川 元  
〒731-3194 広島市安佐南区大塚3-4-1  
TEL : 082-830-1811 FAX : 082-830-1812  
URL : [https://www.hiroshima-cu.ac.jp/peace\\_j/](https://www.hiroshima-cu.ac.jp/peace_j/)

印 刷 レタープレス株式会社 代表取締役 増田達朗

---