

被爆70周年記念事業
ヒロシマ70平和セミナー

平和の創造とは

—平和研究の過去・現在・未来—

講義録

広島市立大学
広島平和研究所

被爆70周年記念事業
ヒロシマ70平和セミナー

平和の創造とは

—平和研究の過去・現在・未来—

講義録

広島市立大学
広島平和研究所

はじめに

広島市立大学広島平和研究所は、被爆70周年記念事業として、本年9月4日～6日に、広島市立大学サテライトキャンパスにて、「平和の創造とは—平和研究の過去・現在・未来」をテーマに夏季集中講座ヒロシマ70平和セミナーを開催しました。このセミナーは、今年被爆70周年を迎えるヒロシマの地で、東アジアの平和と核兵器廃絶の道を探るべく、平和研究および国際関係研究に関心のある大学院生、公務員、メディア関係者を対象とした3日間の集中講義でした。

このたび、この集中講義に使用したオリジナルのテキストを「講義録」として印刷製本するはこびとなりました。セミナーにご参加いただいた方だけでなく、広く関心のある方々に目を通していただき、平和の創造について考える一助となれば誠に幸いです。

2015年10月吉日
広島平和研究所
所長 吉川 元

目 次

基調講演

世界平和と国際協力	田中 明彦	1
-----------	-------	---

第1章 どれだけ平和になったのか—過去を振り返る

国際立憲主義と平和の構想	最上 敏樹	15
国連の平和	山田 哲也	28
国際制度と平和—国際経済秩序と平和の視点から	古城 佳子	39

第2章 今、何が問題なのか—現状を分析する

核兵器の国際法上の評価	浅田 正彦	49
核兵器の現状と被爆体験	水本 和実	70
東アジア紛争と海洋法	坂元 茂樹	91
予防外交論の現状と課題	吉川 元	108

第3章 将来を見据えて—平和の創造を展望する

グローバル・ガバナンスの行方	大芝 亮	125
日中関係の現状と行方	高原 明生	136
日韓関係の現状と未来の設計	陳 昌洙	150
東アジア共同体創造の現状と行方	李 鍾元	157
日本の安全保障と国際安全保障—意図のコミュニケーション	石田 淳	168

執 筆 者

田中	明彦	国際協力機構(JICA)理事長
最上	敏樹	早稲田大学教授
山田	哲也	南山大学教授
古城	佳子	東京大学教授
浅田	正彦	京都大学教授
水本	和実	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
吉川	元	広島市立大学広島平和研究所教授
大芝	亮	青山学院大学教授
高原	明生	東京大学教授
陳	昌洙	韓国世宗研究所所長
李	鍾元	早稲田大学教授
石田	淳	東京大学教授

国際協力機構(JICA)理事長 田中明彦

第2次世界大戦が終わって70年、日本は幸いにして国家間戦争に関与することなく戦後復興から経済大国になり、その後のバブルの崩壊による経済低迷にもかかわらず、世界有数の繁栄を誇る社会を作り上げた。しかし、そのことは世界中が平和になったことを意味していない。広島と長崎への原爆投下以来、原爆が実際に使用されることはなかった。しかし、そのことは核兵器の脅威が去ったことを意味していない。また、冷戦が終結したことによって、人類をほぼ一瞬にして滅亡させてしまうかもしれないという脅威が去ったことは確かであろう。しかし、そのことは、世界各地で内戦やテロに苦しむ人々がいなくなったことを意味していない。21世紀にはいつて15年、冷戦が終結してからほぼ四半世紀が過ぎた。現代の平和の状況はどのように特徴づけたらよいのだろうか。現代の平和を脅かす状況とはいかなるものなのだろうか。現代の平和を達成するためには何をしなければならないのだろうか。そして、日本と日本人は何をなすべきなのだろうか。

平和のとらえ方にはさまざまな考え方がある。戦争が無い状態を平和とみるのは、「消極的平和」と呼ばれることがある。他方、平和を、「戦争がない

だけでなく大事な価値（自由、平等、正義、などなど）が実現された状態と定義する「積極的平和」という見方もある。どちらの考え方を善いとみなすかは、見方次第かもしれない。「戦争がない」というだけでは、何が良いのかわからないではないか。戦争以外の不正に目がいかないではないかと思われるかもしれない。他方、積極的平和というのが正義とか自由とか平等とか何か別の価値で評価されるとすれば、正義とか自由とか平等といえればいいではないかと言われそうである。（ただし、正義とか自由とか平等といっても、それらの概念もまた具体的な意味についてはさまざまな見方がありうるし、それらをどう測ったらよいかという問題もある。）

ただ、消極的平和から積極的平和に向けて難易度は高くなっていくのであろうから、消極的平和から検討を始めて、どのような積極的平和を達成することができるのか、望ましいのかを考えていくというのが、具体的な検討作業としては現実的だろう。

(1) 消極的平和

まず、「戦争がない」といっても、いかなる戦争がないのかを考えはじめると「消極的平和」にもいろいろあることがわかる。以下に一つの分類をあげる（田中 1989: 57）。

概括的平和—全般戦争（general war）がない状態

大国間平和—大国間戦争がない状態

大国の平和—大国が戦争に関与しない状態

国際平和—国家間戦争のない状態

世界平和—内戦も含めて一切の戦争がない状態

全般戦争（general war）とは、第1次世界大戦や第2次世界大戦などのようなかなりの数の大国が参戦する大規模な戦争であって、これが存在しないのが概括的平和（general peace）とでも呼ぶべき状態である¹。大国間平和は、両陣営に大国が関与している大国間戦争のない状態であり、大国の平和は、

大国を含む戦争のない状態、国際平和は、国家間戦争のない状態であり、世界平和は、内戦も含めてすべての戦争のない状態である。全般戦争は大国間戦争の一種であり、大国間戦争は、大国を含む戦争の一種であり、大国を含む戦争は国家間戦争の一種であり、国家間戦争は内戦を含むすべての戦争の一種なので、平和の要件は、概括的平和が一番緩く、順に条件はきびしくなり、世界平和が一番困難ということになる。

21世紀の現状はどのようにとらえたらよいか。第2次世界大戦以来、全般戦争はおきていないので、世界は、概括的平和のうちにある。ついで、朝鮮戦争以来大国が戦争の両当事者となることはなかったので、大国間平和の状態でもある。大国が関与した戦争は、ベトナム戦争やソ連のアフガニスタン侵攻など冷戦中はかなりの頻度で存在した。冷戦が「長い平和」であったと言われることはある（Gaddis 1989）が、それは概括的平和と大国間平和という意味であって、大国の平和とまでは言えなかった。

冷戦後も湾岸戦争やイラク戦争、アフガニスタン戦争などがあった。さらに、冷戦後も全般戦争も大国間戦争も発生していないので、概括的平和と大国間平和という意味でいえば、冷戦後も「長い平和」は継続している。「大国の平和」という意味では現在の状況はやや微妙である。アフガニスタンにおける ISAF の活動をどう見るか、さらにはウクライナにおけるロシアの関与をどう見るかによって、大国の平和であるともいえるし、大国の平和は達成されていないともいえよう。

国際平和ということになると、冷戦中も国家間戦争はかなり発生した。現在についていえば、アフガニスタンとウクライナをどうみるかに加えて、シリア内戦に関係して各国の「イスラム国」攻撃をどう見るかという問題もある。これを国家による国家への攻撃とみれば、国家間戦争がつづいており、国際平和は達成されていないことになる。内戦も含めてすべての戦争がない状態である「世界平和」ということになると、現在も、依然として世界は平和ではない。

このようなさまざまな意味の平和（消極的平和）について、趨勢的な判断はできるだろうか。全般的戦争や大国間戦争は、ゼロが継続している。20世

紀後半から21世紀にかけての歴史をふりかえれば、大国の関与する戦争も国家間戦争も、その発生頻度は低下している。内戦を含むすべての戦争ということになるとどうであろうか。これも、発生頻度ということでは、21世紀にはいって低下している。ピンカー（2015）は、内戦を含む戦争のみならず、虐殺、テロリズム、殺人、暴力的刑罰などあらゆる暴力が、減少傾向にあることを膨大なデータから示している。

（2）積極的平和

消極的な平和の見方を超えて、それではもう少し積極的な意味での人々の状態改善は起こっているだろうか。積極的平和ということを考えるためには、戦争がないだけでなく、いかなる価値を重要視するかによって、評価は異なる。参考になる指標としては、2000年に国連で策定されたミレニアム開発目標（MDGs）がある。これは、以下の八つの目標からなり2015年が目標達成の期限とされたものである。

- 目標 1 極度の貧困と飢餓の撲滅
- 目標 2 普遍的初等教育の達成
- 目標 3 ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上
- 目標 4 幼児死亡率の削減
- 目標 5 妊産婦の健康の改善
- 目標 6 HIV／エイズ、マラリアその他疾病の蔓延防止
- 目標 7 環境の持続可能性の確保
- 目標 8 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

2015年7月に国連が発表した『国連ミレニアム開発目標報告』によれば、1990年からの25年間で、多くの目標が達成されるか達成に近づいていると評価される。特に目標1の極度の貧困の減少に関しては、1990年には、開発途上国の半数に近い人口が一日1.25ドル以下で生活していたのに対し、2015年にはその割合が14%まで減少した。絶対数でいっても、極度の貧困状態にあ

る人の数は、この25年間に10億人減少した。小学校の就学率も改善し、小中高の教育における男女格差も減少し、五歳未満の幼児死亡率も1990年の十万人あたり90人から2015年には、43人と半減した。妊産婦死亡率も、1990年以降43%減少した。さらに、感染症の被害も減少した。安全な飲み水へのアクセスやオゾン層保護の目標も達成された。

MDGs がもたらした社会経済的な目標を目指しているとなると、より政治的な状況、人々の自由とか人権に関しては、どのような変化がおきているか。政治体制や自由度に関する指標については、さまざまな見解がありうるが、一定の見方で継続的に評価をしているという意味で Freedom House のデータを検討してみよう。2015年の同報告によれば、一国の政治体制を自由、部分的に自由、不自由と三段階にわけると、自由と評価される国は、1984年に32%であったのが、1994年に40%、2004年に46%、2014年に46%となっている。

つまり、社会経済的指標からも、そして政治的な観点からも、20世紀後半から21世紀にかけて、状況は改善している。したがって、消極的平和にくわえて積極的平和という観点からいっても、世界の状態は全般的に言えば改善しつつあるといえそうである。

なお残る平和への脅威

このような事態の改善は歓迎すべき動きであるが、依然として十分満足できるものでもなければ、このような傾向が逆転しないということを意味するわけでもない。ウクライナとロシアの関係、シリア内戦と「イスラム国」によるイラクへの侵攻、アフガニスタンの不安定性、イエメン、リビア、南スーダン、ソマリア、中央アフリカ共和国などの継続的な混乱など、世界平和の到達への道のりは長い。さらに、貧困撲滅が進んだとはいっても依然として世界には、8億人以上の極度の貧困に苦しむ人々が存在する。五歳未満児死亡率も低下したが、それでも五歳未満で死亡する子供は、年間500万人もいる。妊産婦死亡率も1990年と比べれば改善したとはいえ、世界全体で、10万人出産あたり210人もの母親が命を落としている。政治体制の自由度が

高まり、人権が守られる国が21世紀にかけて増加したとはいえ、民主主義的体制への移行は近年やや停滞している。

このような脅威をどのように考えていくべきであろうか。以下では、国家間戦争の動向、内戦・国内不安定の動向、社会経済的困難と政治体制の動向について検討し、それぞれに対する国際社会としての対応策について考えてみたい。

(1) 国家間戦争

経済的に高所得で政治的に自由主義民主制をとっている国々²の間で国家間戦争の発生する確率は極めて低い。しかし、経済的に成長を続けていても社会的セーフティネットなどが不十分であったり、「中進国の罠」に陥る可能性がある国々や政治的に権威主義体制であったり自由民主主義体制が十分機能しない国々³においては、国際紛争を武力で解決するとの選択肢が捨て去られていない。最近のロシアのジョージアやウクライナへの軍事介入がその事例である。南シナ海における領土問題をめぐる関係国の一方的措置の応酬などは、この地域において国家間戦争が依然として可能でありうることを示しているし、朝鮮半島においても軍事衝突の可能性を否定することはできない⁴。このような国々の武力行使に対しては、本来、国際連合によって国家間武力紛争の発生を防ぐことが期待されるわけであるが、当事国が安全保障理事会の常任理事国である場合は、ほとんど機能しないであろう。したがって、このような国家間戦争の発生を防ぐためには、さまざまな手段が組み合わせられて平和の確率を高めるようにしなければならない。つまり、関係国家間の相互抑止の体制、経済相互依存の増加、(機能すれば)国連の集団的安全保障やPKOの体制、対話や信頼醸成の仕組みからなる協力的安全保障の枠組みなどである。

(2) 内戦・国内不安定

現在の世界において平和への最も頻繁かつ直接的な脅威は、内戦や国内不安定性である。内戦と国内不安定の境界線はなかなかはっきりしない。コリ

アー（2008）なども指摘するように、内戦が最も発生しやすい国というのは、近年内戦を経験した国である。つまり、停戦合意などによって内戦が形式的に終結しても、数年を経ずしてまた内戦に逆戻りする国が多いのである。国際社会にとっての課題は、内戦をいかにして停戦に持ち込むか、そして内戦終結後の国内不安定性をいかに克服し、内戦に逆戻りしない状態をつくりあげるかなのである。冷戦後、この面についての国際社会の取り組みは格段に向上した。国連を中心とした取り組みによって停戦合意への道筋が築かれ、これを国連PKOなどの平和維持活動によって維持し、その後の平和の定着をはかるべく開発協力が行われるという一連の流れである。しかし、このような実務の経験にもかかわらず、内戦経験国が再び内戦に逆戻りするという上述の傾向は続いている。従来国際政治学や平和研究は、どうしてもその理論的関心が国家間戦争に向けられてきたため、内戦・国内不安定の原因究明と平和の定着に至る理論的実証的研究はまだ進展させる余地がある。しかも、以下で述べるように、内戦・国内不安定は、貧困などの社会経済的状况、さらには民主化を含む政治体制作りとも密接に関係しており、この面でも理論的・実証的研究が必要とされている。

(3) 社会経済的困難と弱体な政府

極度の貧困や保健衛生状況など社会経済的困難は、発展途上国の多くが抱える困難である。しかし、数多い途上国のなかでも、とりわけ社会経済的困難を多く抱える国々が存在する。国連などで「後発開発途上国」と呼ばれる国々である。全部で48ヶ国あるが、その中でさらに「貧困国」に分類される国をあげると、アフガニスタン、ウガンダ、エチオピア、エリトリア、カンボジア、ガンビア、ギニア、ギニアビザウ、コモロ、コンゴ民主共和国、シエラレオネ、ソマリア、タンザニア、チャド、中央アフリカ、トーゴ、ニジェール、ネパール、ハイチ、バングラデシュ、ブルキナファソ、ブルンジ、ベナン、マダガスカル、マラウイ、マリ、ミャンマー、モザンビーク、リベリア、ルワンダの30ヶ国となる。国連開発計画が毎年発表している「人間開発指数」で最下位30ヶ国をあげると、ニジェール、コンゴ民主共和国、中央

アフリカ、チャド、シエラレオネ、エリトリア、ブルキナファソ、ブルンジ、ギニア、モザンビーク、ギニアビサウ、マリ、リベリア、マラウイ、エチオピア、ガンビア、コートジボアール、ジブチ、アフガニスタン、ハイチ、トーゴ、スーダン、ベナン、ウガンダ、セネガル、レソト、モーリタニア、タンザニア、コモロ、ソロモン諸島である⁵。

社会経済状況の悪い国の多くは、政府の能力が低い場合が多い。世界銀行の政府効果度指標（government effectiveness）でみると、効果度が低い順に、ソマリア、北朝鮮、中央アフリカ、コンゴ民主共和国、赤道ギニア、マールシャル、エリトリア、スーダン、ハイチ、ミャンマー、リビア、チャド、南スーダン、ギニアビサウ、コモロ、アフガニスタン、トーゴ、シリア、リベリア、ギニア、トルクメニスタン、東ティモール、アンゴラ、コンゴ共和国、イエメン、ジブチ、シエラレオネ、ジンバブエ、ベネズエラ、マダガスカルとなっている。

この三つの分類は、作成された目的も異なるため、必ずしも同じ傾向を示しているわけではない。しかし、この三分類のいずれにもはいる国が11ヶ国⁶あり、二つの分類に共通する国々もある。そして、この三つの分類に登場する国々をみていくと、現在内戦中あるいは近年に内戦を経験した国々が多いことに気づかざるをえない。積極的平和の欠如と消極的平和の欠如が相関しているのである。内戦・国内不安定、社会経済的状况、そして弱体な政府の三つの要因のいずれが原因であるかは、国々の事情によっても異なるであろうが、概ね、すべてがともに原因でもあり結果でもあるのかもしれない。社会経済的状况の悪さが内戦や国内不安定の原因になり、それが政府をさらに弱体にさせ、弱体な政府は国内不安定を解消できず、社会経済的状况の改善もできないなどという悪循環に陥っているのかもしれない。

国際協力の課題

それでは、このようになお残る平和への脅威に対して、どのような国際協力が可能であろうか。第一の課題は国家間戦争の防止であり、第二は内戦・国内不安定への対処である。いうまでもなく、国家間戦争の防止こそは、こ

れまでの国際政治学や平和研究が最も精力を傾注してきた分野であり、国際連合こそ、そのために設立された最大かつ最も普遍的な国際協力の枠組みである。さらに地域内の信頼醸成を高める協調的安全保障の取り組みも重要な国際協力の枠組みである。このような国際協力と、おそらくは経済相互依存の進展、自由主義的民主制の普及、軍事力の破壊性の上昇、勢力均衡の管理、さらには平和的紛争解決を志向する考え方の普及などによって、20世紀末から21世紀にかけて国家間戦争の頻度は著しく低下してきた。今後の課題は、この趨勢が逆戻りしないことをどのように担保するのか、国際紛争の武力による解決が行われないようにするにはどうするかが、大きな課題となる。とりわけ重要なことは、国連の枠組みが機能しない常任理事国同志の間の協力的関係の構築であり、常任理事国自身の自制的行動である。

国際協力にとってのより喫緊の課題は、内戦や国内不安定にどのように対処していくかという課題である。すでに述べたように、内戦や国内不安定は、社会経済的状况や政府の機能と密接に関連しており、多くの場合、この三つの要因の間で悪循環が起きていることが最大の困難であり、これにどのように対処するかが大きな難問である。しかし、少なくとも以下の行動がなされていかなければいけない。

第一は、内戦が続いている状況では、内戦を終わらせなければならない。このための国際協力としては、国連や地域組織による仲介や外交努力があげられる。ただし、現代の内戦にはさまざまな勢力が関与しており、テロ組織や犯罪組織なども関与している場合、単純な仲介というだけで問題がすむわけではない。イスラム国との間にどれだけ交渉の可能性があるかと考えるとその困難がわかる。他方、現在、アフガニスタン政府とタリバーンとの交渉が行われているが、テロ組織と呼んでいた集団との間に全く交渉の余地がないわけでもない。

内戦が継続中に行う国際協力のもう一つの重要な役割は、難民や国内避難民への支援である。難民キャンプの設営は、内戦の行われている国の内部でも必要があるが、周辺国でも行わなければならない。いわゆる人道支援がここの重要な柱となるが、その際、留意すべき点がいくつかある。まず、難

民や国内避難民自身への支援と、難民や国内避難民を受け入れるホストコミュニティへの支援の両方が必要だということである。第二に、難民や国内避難民の滞在が長期化するにつれて、短期的な人道支援に加えて、長期的な対策、たとえば難民や国内避難民への初等中等教育の維持の体制が必要となる。

第二に、一旦、停戦が実現すれば、停戦を継続させる努力が必要になる。国連 PKO などがここで重要な役割を担うことになる。しかし、PKO に加えて、新たな国内体制作りの努力が不可欠となる。対立してきた勢力の間に政治合意をもたらすための国際的支援の努力が必要となる。政治合意の重要性は強調してもしすぎることはない。政治合意が破綻すれば、それまでの様々な国際協力による成果があっても、ふたたび内戦に逆戻りする可能性が高いからである。関係勢力に政治合意を守らせるか。そのためにどのような措置をとるかが決定的であり、以下で述べるような国際協力のかなりの部分は、結局のところ、政治合意を守らせるインセンティブとして何が必要かという観点から検討することになる。

政治合意が実現すれば、解体状況になった政府を立て直し、それに基づく選挙の実施、議会の開設による立法措置などが行われる。この段階で、治安維持のための警察の能力強化、司法制度の支援などが必要となるが、さらにより広範な政治体制作りへの支援も必要となる。官僚組織の人材、議会制度の運営のための人材などなどである。

いうまでもなく、この段階でも難民や国内避難民に対する人道支援は継続していかなければならない。しかし、人道支援と並んで、この段階から社会経済状況の改善のための支援も必要となる。戦争によって破壊された橋や道路、給水施設、電気、学校や病院などの基礎的インフラの復旧や建設である。国際協力における課題は、人道支援から開発協力にかけての段階をどのように重複かつ継続させていくかである。人道支援のための国際機関は自らのミッションが終われば引き上げていく。ところが、内戦直後の停戦が実現できた段階では、なかなか開発協力の機関は本格的な支援の準備ができていない場合が多い。人道支援と開発協力の間に、このようなギャップが存在すると、人々に「平和の配当」を実感させることが困難になる。せっかく戦争が終

わつても、社会経済状況が目に見える進展を示さないということになると、停戦を実現させた政治合意の基盤を揺るがせる可能性がでてくる。なぜなら社会経済状況の改善のない状況は、いわばもつともゼロサム的状况に近く、再び対抗勢力の間で、はやく自らの取り分を軍事的にでも確保しようとするインセンティブが働く可能性があるからである。

つまり、平和の定着をはかる段階では、人々に平和が来た、今後も平和が続くという期待を抱かせるような、シンボリックな、しかも現実役に立つ基礎インフラや制度を作るための支援が必要なのである。破壊された橋や道路の復旧などに加えて、職業訓練施設も重要となる。

しかし、このような社会経済状況の改善への支援もまた政治合意への影響を考慮にいれ慎重な検討に基づいて行わなければならない。合意に参加した勢力のいずれもが、自らだけそのような社会経済状況の改善から取り残されることはないと思われるような支援を行う必要がある。つまり、支援はできるかぎり包摂的（inclusive）に行われる必要がある。

日本の課題

世界の平和の達成のため日本のなしうことは多い。まずもって日本周辺における国家間戦争を発生させないための外交的、安全保障上の役割は重要である。日米安全保障条約の抑止効果を維持しつつ、日本が節度ある防衛力を持ち、二国間・多国間の外交努力によって東アジア地域の国際関係を友好的なものとして維持することはきわめて重要である。

これに加えて、世界各地における内戦や国内不安定の解消への国際協力もまた日本が果たしう重要な役割である。1990年代にカンボジアにおけるPKOに参加したことは、このような努力にとつての画期的な出来事であった。その後のPKOへの参加に加え、21世紀にはいるあたりから、開発協力の分野でも「平和構築」にむけた努力を数多く行うようになってきた。アフガニスタンやイラクに対しては、国際機関への多額の拠出にくわえてインフラ整備や人材育成の支援を行ってきた。また、フィリピンのミンダナオ和平にも積極的に関与し、南スーダンでもインフラ建設や農業政策策定支援など

を継続中である。ミャンマーの少数民族との和解に役立つような地方開発の支援も行っている。シリア内戦に関連して、周辺国への支援も積極的に行っている。財政支援に加えて、難民ホストコミュニティ支援や難民への教育支援などを開始している。

国際協力の課題で述べたいいくつかの事項は、日本の国際協力においても実現していかなければならない課題である。いうまでもなく、内戦後の平和の定着は、大変困難なプロセスであって、日本だけの努力で実現できるものではない。国際社会と協力しつつ、しかも NGO や市民団体とも連携しつつ、できるかぎり効果的な手段をとっていかなければならない。

最後に、このような内戦や国内不安定を解消する努力に日本が参加していくことは、人類共同体の一員としての義務ではあるが、日本自身の安全保障や繁栄にも関係していることを理解する必要がある。内戦や国内不安を抱える国々の状況が改善しなければ、テロ集団や海賊が撲滅されることはない。さらに、現在、内戦や国内不安を抱える国々の地理的分布をみると、中央アジアから中東そしてサブサハラアフリカにかけての国々が多い。これらの国々は日本にとって重要な資源供給国であったり、資源供給国に隣接していたり、さらには、現在成長著しい有望な途上国に隣接する国々である。成長可能性の高い途上国のなかには、国内に不安定な地域を抱える国々もある。したがって、現在の内戦や国内不安を抱える国々の状況を悪化させてしまえば、日本にとっての世界的な経済利益もまた脅かされる可能性がある。

つまり、平和のための国際協力は、日本にとっての義務でもあれば、日本にとっての国益でもある。しかも、国際協力のための社会経済的な資源やノウハウを日本ほど持っている国は少ない。上述したように、困難な課題は多いが、日本にとって、平和のための国際協力ほど重要なテーマはないのではないかと思う。

【参考文献】

田中明彦『世界システム』東京大学出版会、1989。

田中明彦『新しい「中世」—21世紀の世界システム』日本経済新聞社、1996。

スティーブン・ピンカー『暴力の人類史』青土社、2015。

ポール・コリアー『最底辺の10億人』日経 BP 社、2008。

吉川元『国際平和とは何か』中央公論新社、2015。

注：

¹ 田中（1989）では、general war と general peace にそれぞれ一般戦争と一般平和という日本語の用語を対応させていたが、日本語としての意味をより的確にするため、本稿では全般的戦争と概括的平和に修正した。

² 田中（1996）で「新中世圏」の国々と呼んだ国々である。

³ 田中（1996）で「近代圏」の国々と呼んだ国々である。

⁴ ただし、東アジアで1979年以来、国家間戦争が一度も発生していないことは、この地域においても国家間戦争の蓋然性はそれほど高くないことを示している。

⁵ 『人間開発報告2014』では、北朝鮮、マーシャル、モナコ、ナウル、サンマリノ、ソマリア、南スーダン、ツバルについては、指標を作成していない。

⁶ アフガニスタン、エリトリア、ギニア、ギニアビサウ、コンゴ民主共和国、シエラレオネ、チャド、中央アフリカ、トーゴ、ハイチ、リベリア

早稻田大学教授 最上敏樹

国際立憲主義理論にもさまざまな種類があるが、一般論として言うならば、それは平和論に直結する理論ではない。立憲主義の語が（特に日本では）平和主義と結びつけられやすく、したがって平和を論ずる理論であるかのように捉えられがちだが、実態としては、不思議なまでに平和あるいは安全保障の問題が欠如しがちな理論枠組みなのである。

国際立憲主義理論として挙げられる議論は、おおそ以下の類型に分けられる。

- (1) 「国際憲法」が存在するとする理論（→国連憲章）
- (2) まとまった憲法はなくとも憲法律は存在するとする理論（→憲章2条4項など）
- (3) 立憲的な国際行政法／国際行政機構が存在するとする理論（→WTOなど）
- (4) 統一的・均一的な「国際法」を具備する機構を対象とする理論（→EU、欧州評議会）
- (5) 国家立憲体制の不足を国際法が補償しているとする理論（「補償的立憲主義」=Anne Peters）

(6) 暴力および権力制御規範を最重要視する理論（「批判的立憲主義」＝最上）

以上からも分かるように、基本的に国際立憲主義は統一的な国際法秩序、あるいは（EUのように）統一的かつ垂直的な法秩序がどこに存在するか、またはいかにしてそこに近づくべきかという、法秩序の形態に関する理論である。もっともそれは機械的な形態論なのではなく、《何のために》それを論ずるかという規範的な視点を多かれ少なかれ含んでいる。

第一にそれは、法的秩序づけについての理論である。つまり力の支配を前提に、国々（あるいは諸国家主体および非国家主体）の力関係をいかに整序するかを関心対象にするのではなく、いかにして法の支配をもたらしかという視点を内包する。第二に、そうであるがゆえに、この理論は国際関係の法規範化、すなわち世界がより多くの国際法とより多くの国際機構に満たされる状況を思考する。（もっとも、筆者自身はこの立場に批判的である。法や機構が多ければよいわけではなく、いかなる法や機構が存在するかがより重要だからである）。第三にこの理論には、国際法が分野ごとにまちまちな法制度をもつ、いわゆる「断片化」現象への反作用という面がある。一方で自由貿易の法制度が進み、それと整合しない人権保障の法制度が進む、というのが「断片化」の一例だが、そこに一定の統一化をもたらしとする傾向が国際立憲主義にはあるのである。

ともあれ、そうした議論枠組みは基本的に秩序の形態についてのそれであって、秩序を構成する具体的諸問題が何であるかはまだ決まっていない。他方で、そういう「形態」を志向することによっていかなる「価値」を実現するかの指標はある程度示されている。例えばアンネ・ペータースやエリカ・デ・ヴェットらが《立憲的価値》としてよく用いるのは、《民主主義・人権・法の支配》である。驚くべきことに、そこに（価値ではなく対象としても）平和や安全保障の語はない。国際立憲体制において国際平和あるいは国際安全保障はいかなる形を取るのか、何を根本原則とし、具体的にいかなる制度や手続きや機関を伴うのか——そうした論点が大きく欠落したままで来たのである。

2. 「平和」因子の投入

これまで論題化されていないからということは、平和／安全保障が本質的に国際立憲主義になじまないということを意味しない。むしろ、なぜか国際立憲主義論者がこの問題を正面から論ぜずにきただけ、と言うべきなのだ。これに対し筆者自身は、『平和・安全保障の問題をいかに国際立憲主義的に考察すべきか』をみずからの課題としている。

では、それについての議論をいかに組み立てるべきか。便宜的に「積極的平和」と「消極的平和」という二分法を用いた場合、おおよそ次のような議論枠になるであろう。

第一に積極的平和（あるいは人間の安全保障）は、多くの国際立憲主義論者にとって当然に立論すべき課題となる。少なくとも「人権」が《立憲的価値》である限りにおいて、それ以外の議論枠設定はあり得ない。もっとも、積極的平和あるいは人間の安全保障と言っても、どの政策分野から始め、どのように実現するか、具体的な議論はすべてこれからの課題である。

第二に消極的平和（戦争の不在またはそれへの近似）については、議論も視点も決定的に欠落していて、議論枠の要素を始めとし、何もかもこれからの議論となる。したがって以下はすべて筆者自身の試論になるが、その概要は、

- (1) 「消極的平和」は（人間の安全保障よりも狭義の）「国際安全保障」の問題と言い換えることができる、
 - (2) その際、「国際安全保障」としてこれまでに構想された体制のうち最も「共通の安全保障」の要素を多く持つ「集団安全保障」を基本モデルに考える、
 - (3) それは同時に、「全体としての国連体制」を立憲主義的に考察することへと通ずる、
- という流れである。

実は、厳密に言うならば「安全保障」＝「平和」ではない。少なくとも、「常に消極的平和」ではない。戦争（より広くは武力行使）による安全保障、と

いう構想は人類史と共にあり、いまなおあり続けているからである。国別安全保障でも国際安全保障でも同様である。この点は後に言及する。

3. 集団安全保障

3-1. 統一的な概念の神話

集団安全保障の語は国際法学でも国際政治学でもよく使われるが、実は普遍的・統一的な概念があるわけではない。《国際連盟規約や国際連合憲章で採用された安全保障方式》という理解もよく持ち出されるが、実は連盟規約でも国連憲章でも、どこにも集団安全保障の語は用いられていないのである。

そもそも、この語がいつ誰によって用いられたかも、あまりはつきりしていない。ある文献によれば、「1932～33年頃まではこの言葉は広く使われていなかった」。そうすると、国際連盟ができた時、その安全保障制度は集団安全保障という概念では認識されていなかったことになる。文献で確認できる限り、ある種の集団知として使われ始めたらしい痕跡を示すのは、ベルギー出身の外交官で国際法学者だったモーリス・ブルカンの編になる“*La sécurité collective*” (1936) である。ジュネーヴ高等国際問題研究所を軸に、1929年からこの問題について欧州各地で研究会議が開かれた。上掲書は1935年ロンドン会議の成果をまとめたものだが、報告者により集団安全保障の語を用いたり用いなかったりと不統一で、この時点でもまだ学術あるいは実務用語として定着していなかったことがうかがわれる。

ともあれ、そうして戦間期に概念化が始まったと思われる「集団安全保障」であるが、一義的な概念がすぐにできたわけではなく、論者により思い思いの意味内容を盛り込むという事態が続いてきたし、いまなおそれは続いている。その中で代表的な概念規定は、国連憲章第7章に定められた、国連による強制行動を中核とする安全保障制度を指す、とするものだった。例えば田岡良一教授の概説書『国際法Ⅲ』（初版1959年）では、連盟規約の制度にも不完全な原初形態が見られることを示唆しつつ、「国連憲章第七章『平和への脅威、平和の破壊及び侵略行為に対する行動』の規定する集団的安全保障体制」と述べて、《集団安全保障イコール国連の強制行動》という理解を示し

ている。

高野雄一教授の概説書『国際法概論』（初版1957年）もまた、国際連盟の先例に目配りしつつ、集団（的）安全保障とは、「各国の私的な強力行使を制限し禁止することと本質的に結合して」とし、その前提の上に「国際社会あるいは国家の集団そのものの立場からそれに属する国家の安全を統一的に保障する。それら国家の間で相互に戦争その他武力の行使を禁止し、これを破って平和を脅かす国に対してはこれらの国家が集団的に力を併せてそれを防止し、または鎮圧する」と概念規定している（同書319～321頁）。

3-2. 連盟体制と国連体制

右の田岡・高野両教授を筆頭に、日本では集団安全保障とは《国際連盟や国際連合で採用された国際安全保障方式》という理解が一般的だった。だがこの理解にも大きな問題がある。連盟規約と国連憲章とは定めている方式がかなり違うことである。

一方で連盟規約は、第11条で戦争または戦争の脅威が「連盟全体の利害関係事項」とであると、いわば「集団安全保障」の土台となる観念を述べ、次いで次のように定めていく。第一に、国交断絶に至るおそれのある紛争は、司法裁判あるいは仲裁裁判、または連盟理事会の審査といった手段で「平和的解決」をしなければならない（12条、13条、15条）。第二に、判決や理事会の判定が出たあと3カ月は、紛争当事国は戦争という手段に訴えてはならない（12条）、判決や理事会の判定に従う国に対して相手方は戦争に訴えてはならない（13条4項、15条6項）。第三に、そうした禁止にもかかわらず戦争に訴える国に対し、連盟加盟国は経済制裁や軍事制裁を加える（16条）。

これに対して国連憲章は、第6章で紛争の平和的解決についての規定を列举したあと、章を変えて第7章で「平和に対する脅威、平和の破壊および侵略に関する行動」について定める。その主旨は、第一に安保理が以上3つのいずれかに該当する行為があったか否かを判定する（39条）。第二に、あったと判定された場合、暫定措置（40条）・非軍事的措置（41条）・軍事的措置（42条）等を執ることを決定できる。後2者が強制行動あるいは強制措置と

呼ばれる、一般には「集団安全保障」の核心と考えられてきたものである。

このように国連の集団安全保障は、いさゝか紛争の平和的解決とは別の方式として措定されている。平和的解決の延長上に据えられていた連盟の構想とはその点で大きく異なっているのである。それを踏まえた上で、ひとまず国連憲章の安全保障体制を現代集団安全保障の基本形と見なして議論を進めて行こう。

3-3. 国連の集団安全保障：不可解な排除

《国連の集団安全保障》の中核は、当然のように強制行動（特に42条の軍事的強制行動）にあると理解されてきた。しかし、憲章にそうであると書かれているわけではなく、そのように限定すべき理由もない。同時に、憲章43条が予定していた「国連軍」はついに実現せず今日に至っている。その中であらためて考え直すべき点がいくつかあり、その間に起きた変化がいくつかある。

考え直すべき点の第一は、この強制行動中心的な観念の中で、紛争の平和的解決が（一般的には）集団安全保障の議論から切り離されてきたことである。だが集団安全保障の一義的な概念はなく、国連憲章も強制行動のみが集団安全保障であると規定しているわけではない。その二者を切り離すべき法的理由はないのである。むしろ、紛争の防止や平和的解決も「安全保障」問題の必須の構成要素であるとするなら、それらを組み込んだ集団安全保障概念をこそ構想し確立すべきであろう。

第二には、軍事的強制行動が構造的に不可能になったことの産物でもある国連平和維持活動も、不思議に集団安全保障の埒外に置かれてきた。平和維持活動は強制行動ではない、という概念区分であるなら、それは全く正当であるし、国連のあらゆる軍事行動を軍事的強制行動へと収斂させないためにも、きちんと維持すべき区別である。他方で、強制行動のみが集団安全保障であるわけではないと考えるならば、平和維持活動をそこから除外することは、狭きに失する概念上の誤謬となる。むしろ、平和と秩序の維持に一定の貢献をし、より暴力的でない方式として用途も広いこの活動を、集団安全保

障の構成要素と位置づけることのほうが現実的であろう。

3-4. 集団安全保障：微妙な拡張

冷戦が終焉したあと、とりわけ湾岸戦争以降、集団安全保障概念のある種の拡張も進んだ。まず第一に、安保理の授權による加盟国群の武力行使である。それは外見的には軍事的強制行動に似ており、基本的に同盟を組んだ国々による武力行使だが、治安維持その他の目的で授權され、それにより半公的な強制行動とも呼ぶうるものとなる。湾岸戦争このかた、着々と増加したこの方式は、一方で憲章42-43条型の国連軍がなく、それによる強制行動が不可能であることの穴埋めとしての必要性を認めうるではあろう。他方でそれは、本来は公的な秩序維持あるいは回復であるべきだった活動を私的な執行主体に「外注」し、その主体（個々の国家群）による行動に対して十全な統制を加えることができるか否か不確実であるという問題もある。参加国の私的な利害に左右されないという保証もない。その意味で、どの程度集団安全保障の理念にかなっているか、慎重に検討すべき課題である。

第二に、強力型PKO (robust or muscular PKO) というものも増加した。主として文民の保護とか人道援助機関の保護のために、PKO 要員の自衛の範囲を超えた兵器使用が許される PKO である。武力行使は自衛のためのみというのが PKO の伝統的原則であった。この強力型 PKO はそれからの逸脱だとも言えるが、他方で、国連事務総長および PKO 司令官の統制の下に、目的のはっきりした限定的武力行使であるならば、それは国連の集団安全保障の枠内に収まるものと考えることができよう。

第三に、AU、ECOWAS、EU など、地域的機構による平和維持活動なるものも次第に増えつつある。安保理の決議を事前または事後に経るものもあれば、経ないものもある。古典的国連 PKO のように武力行使をあくまで例外とするものもあれば、かなりの武力行使を行うものもある。やや混乱した状況ではあるが、研究者の中にはこういう活動も「集団安全保障」の中を含める者もある。そこでは、議論や考察の対象が必ずしも「国連の集団安全保障」ではなくなっていくだろう。すべてを国連に独占させるのではなく、地

域事情に合った平和維持活動が開発されることには一定の意義もある。他方で、国際安全保障を《私的で個別的なもの》から《公的で普遍的なもの》にするという、集団安全保障の本来の理念からは、次第に逸脱しつつあるとも言え、その点は更に概念を精査しなければならない。

第四に、以上の例に比べてかなり問題が多いと思われる概念拡張がある。個別的・集団的自衛権も集団安全保障に含める議論である。両者の根源は同一であるとするもので、例えばヨラム・ディンステイン（2005）などは「集団安全保障も集団的自衛権も侵略行為に対抗するために設計された」と、はなはだ単純な論拠で両者の敷居をあっさりと越える。しかし、これはやはりおかしい。違法な暴力をどう排除するかという出発点は同じでも、それに対して私的に対応する方法の限界が明らかになり、それゆえ共同して公的に対応するにはどうすればよいか、と考えたのが集団安全保障の原点だったはずだからである。加えて、自衛権の行使、特に集団的自衛権の行使は、特定の国々の特定の敵のみに対して武力行使するもので、かつてイニス・クロードが述べたような「敵も味方も区別せずに、侵略の犠牲者はみな平等に助ける」という集団安全保障の理念とは相容れないものでもある。結論的にこの拡張は、概念明確化には寄与せず、政策的に達成するものが何であるのかも判然としない。

4. 集団安全保障の《バロック化》を超えて

個別的・集団的自衛権との境界までも薄れさせてしまう概念拡張を、形がいびつになったものという意味で、筆者は《集団安全保障概念のバロック化》と呼んでいる。きわめて雑多で、理念的にも形態的にも様々なものが放り込まれているからである。

全く異質な自衛権との混淆を別とすれば、形態の多様化は必ずしも全否定すべき事柄ではない。他方でしかし、理念が不分明になるほど形態がいびつになるのであるならば、「集団安全保障体制は国連が達成した最大の成果であるから、それを何よりも大事にしなければならない」、と無批判かつ不用意には言えなくなる。逆にそこから《脱バロック化》することこそ求められる

と言うべきであろう。

この脱パロック化こそが国際立憲主義が国際安全保障問題と向き合う際に行うべき、第一の課題である。そこには3つの論題があり、その第一は、集団安全保障の概念を再整理することである。もともと不明確だった概念が拡張されつつある中、どういう意味の集団安全保障を語っているのかだけでも明らかにしなければ、学問的にも政策的にも意味のある議論は行えない。国連の集団安全保障があり、非国連の集団安全保障もあるが、それらに共通する内容および共通する課題が、まず明らかにされるべきである。

とりわけ、紛争の平和的解決の有機的な組み込みが求められる。紛争の激化は国際安全保障への脅威にほかならないのだから、集団安全保障というならば、初期段階における平和的解決は当然そこに含まれるべきものであるだろう。《非平和的安全保障》である強制行動のみにとらわれる発想は一度精算する必要がある。英国のホワイトら（2013）が言うように「強制行動はあくまで例外」なのであり、その前にやるべきことがあると考えねばならない。加えて、非戦闘的であり、したがって《平和的安全保障》により近い、平和維持活動もまた集団安全保障の中核的構成要素と位置づける必要がある。

第二の論題は、国際安全保障体制の中心としての国連体制が内包する問題である。とりわけ「強制行動という意味での集団安全保障」については、そういう行動をどの国に対しても平等にとることができない仕組みになっている。言うまでもなく、拒否権が障害になってP5とその親しい同盟国に対しては行動をとることができない、という現実である。それは現実主義ではあるかもしれないが、民主主義の観点からは、国連の集団安全保障体制から正統性を奪う、最大の要因でもある。

ここに至って事柄は、安全保障体制を超える次元の問題となる。国連が軍事的強制行動をとるという構想は「1945年の理想主義」でもあった（最上：2013）。日独の再侵略を防ぐことを主眼として最高度の軍事態勢を用意しておくこと（理想主義）、しかしその発動は五大国の意思の合致によってのみ行われること（現実主義）——。

その現実主義のために国際民主主義が犠牲にされた。しかし、「そもそも他

国のために武器を取って戦うということが過度に理想主義なのではないか」という集団安全保障体制批判は、国連発足間もない頃から既にあったのである。その批判はある程度当たり、しかし冷戦終結後、安保理による武力行使授權によっていびつに克服され、今に至っている。

そこで必要なことは、国連の集団安全保障体制の神聖化を一度やめること、そこにおいて何が育てられるべき要素であり、何が制度的にただされるべき要素であるかを明らかにし、国際的熟議の中で改善をはかることである。ちなみに筆者の批判的国際立憲主義はこの点を最大の論点としており、安保理の寡頭制がいつかは克服さるべき国連体制の問題であると位置づけている。国連の集団安全保障体制も、そして国連自体も（こと安全保障体制に関しては）、ともに相対化されるべき時が来ているのである。

第三の論題は、そうして国連とその集団安全保障体制を相対化した後、いかなる主体にいかなる役割を負わせるかの構想である。結論から言うならば、地域的機構などが地域ごとの安全保障を（強制行動も含めて）分掌することは必ずしも悪いことではない、という点である。この点に関し国際立憲主義は、国際法や国際法制度が「断片化」することに基本的に対抗してきた。だが、「地域」ないし「少数国集団」が軍事同盟化し互いに敵対し合うのは論外として、諸「地域」が各々の実情に合わせて相互に安全保障し合う方策ならば、むしろ奨励されるべきかもしれない。筆者はそうしたアクターを《非抗争的自律型安全保障体》（non-conflictive autonomous security entities）と呼んでいる。そこにおける国際立憲主義の役割はむしろ、そのように断片化した安全保障体が相互に抗争することを防ぐため、一定の立憲的諸原則を適用する方策を考えることである。いわば断片化を規制するのではなく立憲化するのである。

国際安全保障の世界はいま、手詰まりないし（よく言えば）一定の均衡の中にあるように思われる。国連の安全保障制度は一定のことを行い、地域的機構が補完的あるいは自立的な活動を行い、国連の手に余ることは安保理の授權で「外注」し、大国が国連に関わらせたくないことは国連外でも武力行使が行われ、さらに非国家主体も平和ないし安全保障の破壊／創造に関わる。

いくつかの国内紛争あるいは地域紛争には誰も手出しができない（あるいは手をさしのべない）まま放置される。図式的に言うなら以下になる。

つまり、

(A) 一国防衛主義体制＋二国防衛主義体制＋多国間同盟体制＋武力行使権＋安保理制裁＋その他の武力行使

(B) 軍縮＋軍備管理＋紛争の平和的解決＋平和維持活動

という2つのセットがあり、ややAがBに対して優勢で手詰まりになっている、ということである。手詰まりではあるが、この2グループのうちBがより優勢な方向に移行するならば、それは一定の均衡として評価しうることになろう。そこにおいては、すべての安全保障問題を（正統性においても効率性においても問題のある）国連に集中して委ねるのではなく、問題の質と範囲に応じ、一定の基準の下に地域的機構やNGOとに分散することが積極的に検討されることになろう。

5. おわりに：積極的平和と国際立憲主義についての付言

以上、消極的平和に絞って論じてきたが、国際立憲主義がより大きく貢献しうるのは、むしろ積極的平和に関し、国際法のパラダイムを変えることであると思われる。過去に起きた侵略や征服や植民地支配や、それらに伴うさまざまな人権侵害には、現在の法規範を適用できないとされるものが少なくない。法的安定性の見地からそれ以上に議論を深められることのなかったそれらの問題に、あらたな視角から光を当てることはできないか。例えば奴隷化や戦時の強制労働への謝罪や補償などである。その当時は違法ではなかった、では済ますことのできない歴史的正義の要因がそこには潜んでいる。

国際法の歴史は力関係や支配服従関係の中で展開した部分も多い。その意味では、「かつては合法だったことが進化の結果として違法になった」と単純に時間を順行させて理解するだけでは済まない場合もあるはずである。むしろ、「もともと違法であったことが・中間の不明確段階を経て・ついに違法へと戻った」と見なすべき事柄も多いかもしれない。そのように時間を逆行させて国際法体系を一度再考することが、歴史的正義の観点から必要であるよ

うに思われる。

そこにおいて「中間の不明確段階」をどう捉えるべきか。武力行使であれ条約の強制であれ、支配的な国々の唱える「国際法」に多くの国が従わされていた時代があった。列強は「合法だった」と言うかもしれないが、侵略され強制された国々や人々にとってはただの「違法」でしかなかっただろう。結果としてそうした「違法観」が歴史によって肯定されたのならば、時間は逆行し、人類の《元のあるべき状態》に戻っている。そしてその場合、「中間の不明確段階」は、「その当時は合法だった」では済ますことのできない、「国際共同体の法ではなかったもの」と性格づけるべきものになるのではないか。

筆者はそれを、総体として《強制された法》と呼んでいる。ラテン語で言う《ユース・コアクトウム *jus coactum*》となり、強行規範と訳されるユース・コージェンスの「*cogens*=強制する」の部分で「*coactum*=強制される」へと倒置したものである。国際法世界ではこれまでユース・コージェンスにのみ関心を集中させてきたが、ユース・コアクトウムにも関心を向けるべき学問段階に入ったように思う。それは個々の強制された条約ではなく、一定の時代の「国際法」の総体を指す歴史的概念である。力で押しつけられただけであって、強制される側が同意し得心して受け入れた「法」ではないのなら、それは法というよりただの事実であったとさえ言えるかもしれない。国際法の世界で時間を可逆化するということは、このように、国際法の歴史的歪みをた直すことを意味している。

むしろそれは、大航海時代や植民地主義の時代へと時計の針を戻して、すべての国境線をそれ以前に戻すとか、あらゆる賠償請求に永久に応じ続けるとかいう意味ではない。そうした措置が非現実的で、国々と人々の平和をかねて不安定にすることもありうるからである。そうではあれ、こんにち違法であることが確定した行為については、かつても違法であったと認めることが必要な場合は確かにある。仮にそれが「認定」だけに終わるとしても、そうしなければ諸国民間の和解が得られない場合である。それは、未来のための時間の可逆化なのだと言えよう。

消極的平和についても積極的平和についても、世界の現実は随所で手詰まりになってはいるが、それをより建設的な均衡へと持ち込んだり、可能ならば打開をするために、国際立憲主義の理論枠が有用と思われる点は幾つかある。何より、現実の手詰まりに合わせて理論も手詰まりのままでいるわけには行かないのだから、立憲主義もまた批判から建設へと変貌を遂げねばならないのである。

【参考文献】

(註記：本文中の一部は、下掲の文献のうち最後の3自作から部分的に文章を加筆修正しつつ引用している。)

Maurice Bourquin (éd), *La sécurité collective: d'après les travaux des VIIe et VIIIe Conférences des hautes études internationales, Paris 1934–Londres 1935*, (Paris: Institut International de Coopération Intellectuelle, 1936)

Yoram Dinstein, *War, Aggression and self-defence*, (Cambridge: Cambridge U.P., 2005)

Nicholas Tsagourias and Nigel White, *Collective Security*, (Cambridge: Cambridge U.P., 2013)

Anne Peters, “Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures”, 19 *Leiden Journal of International Law*, 2006

MOGAMI Toshiki, “Towards *Jus Contra Oligarchiam* — A Note on Critical Constitutionalism —” 55 *Japanese Yearbook of International Law*, 2012 (2013)

最上敏樹「国際立憲主義批判と批判的国際立憲主義」、『世界法年報』33号、2014年

同「マルメロの陽光、時際法、ユース・コアークトゥム」、『UP』2014年5月号

同「集団安全保障」、『UP』、2015年2月号

同「国際連合」、『UP』、2015年5月号

国連の平和

南山大学教授 山田哲也

「国連は、現在のところは徒勞に終わっているが、時代のニーズに応える政治的レゾナデートルを求めている。」マーク・マゾワー [池田年穂訳]
『国連と帝国—世界秩序をめぐる攻防の20世紀』(NTT 出版)

1. はじめに

2015年に創設70周年を迎える国際連合(国連)の最大の目的は、「国際の平和と安全を維持すること」(国連憲章1条1項)であり、そのことから国連は集団安全保障体制(システム)とも呼ばれる。具体的には、加盟国に広範な武力不行使義務を課し(同2条4項)、それに対する違反などが発生した場合には、安全保障理事会(安保理)が非軍事的・軍事的措置をとることを決定し(同39、41、42条)、それを全加盟国が義務として実施する(同25条)、というものである。他方で、国連は創設当初から社会・経済・人権といった分野においても国際協力の中心となることが期待されてきた。平和学(平和研究)の術語に則せば、消極的平和(戦争の不在)においても、積極的平和(国民福祉の増進や個人の尊厳の確保)においても、相応の役割が期待されていたし、1960年代以降になると新興独立諸国の開発といった分野での存在感を増すようになった。他方で、今日の国際社会の現状に目を転じれば、世界規模の諸課題が国連によって、あるいは国連を通じて解決されている、と実感することは困難だろう。

ここでは、主として集団安全保障体制としての国連、すなわち消極的平和の確保手段としての国連に焦点をあてて、国連が達成しようとする平和とは何か、また、国連が抱える課題が何かということを中心に検討したい。また、日本が過去70年にわたって希求してきた平和と国連の関わりについて概観してみたい。

2. そもそも国連とはなにか

国連であれ、その前身とされる国際連盟であれ、平和の実現を目的とする国際機構は、世界大戦の中から産まれた。ただし、国際連盟が戦争終結後の講和会議の中で交渉されたのとは異なり、国連は第二次世界大戦の最中——しかも、アメリカの参戦前——から設立に向けた交渉が行われていたことは注目しておいてよい。大戦後の平和を確保する体制を戦時中から構想することは決して不自然ではないものの、国連構想は、大戦後の平和というより、アメリカをいかに第二次世界大戦に巻き込み、その戦争をいかに有利にすすめ、さらに戦後世界の覇権を確保するか、という極めて現実的な発想から、イギリス——より個人に着目すればチャーチル首相——が構想を推進したものである。国連はイギリス、アメリカ、ソヴィエト連邦（ソ連）の主導で設立されたが、そもそも彼らは国連を設立するためではなく、二度目の世界大戦において枢軸国に勝利するために結集したのである。

チャーチルは、対ドイツ戦を有利に進めるにはソ連の協力を不可欠と考え、イギリス自身とソ連の戦力・戦費不足をアメリカからの支援によって補うことを目論んで、ルーズヴェルト大統領に支援を要請した。1941年8月の「英米首脳文書（大西洋憲章）」や1942年1月の「連合国宣言」は、国連設立の契機となる第二次世界大戦中の文書として国連成立史の文脈で言及されるが、これらは同時に戦争遂行のための、特にアメリカの世論を戦争参加に傾かせることを究極の目的とした政策文書だったのである。

その後3カ国は、中国とフランスを加え、第二次世界大戦後の世界における安全保障問題を中核とするべく安保理の設置が決定された。系譜学的に見れば、大戦の戦勝国が「理事会」を構成するのは、国際連盟理事会を踏襲したと考えることができるが、連盟理事会との違いは、①理事会の決定が多数決で行われること、②その中でも常任理事国（アメリカ、イギリス、ソ連、フランス、中国）に拒否権を認めたこと、③安保理の決定（decision）は全加盟国を法的に拘束し、その遵守を全加盟国に義務付けたこと、に集約される。国連創設時の構想としては、五大国間の協調を通じて世界の平和を確保する

ことであり、そのために安保理は自身の決定を軍事的に実現するための兵力（いわゆる「(憲章上の) 国連軍」）を持つことが予定されたのである。

3. 第二次世界大戦後の世界

(1) 安全保障：強制から自発へ

国連創設後、国連（安保理）に対する五大国の思惑が崩れるまで、長い時間は必要なかった。第二次世界大戦中から表面化していたアメリカとソ連の間の対立は、1945年以降先鋭化した。1946年3月5日のチャーチルによる「鉄のカーテン」演説は、冷戦の存在を公に認め、ソ連を声高に批判したという文脈で有名であるが、同時に英米が中心となって国連軍を早期に創設すべきであるという「大西洋主義」を打ち出したことはあまり知られていない。その後、1948年に「(憲章上の) 国連軍」の編制方針を巡る意見の違いから、国連憲章43条に基づく「特別協定（安保理の決定に基づく、安保理自身による陸海空軍の行動のために加盟国が提供する兵力や装備の内容を定める、安保理と加盟国の間で結ばれる条約）」締結が断念されるまで、国連の当初の理念の実現に向けたアメリカ、イギリスおよびソ連の努力は、曲がりなりにも継続された。

その後、冷戦終結まで、国連の集団安全保障が「機能麻痺・機能不全」と呼ばれる状況であったことは多言を要しないであろう。唯一の「例外」とされる1950年の朝鮮戦争（韓戦争）の際の「朝鮮国連軍」も、安保理の決定ではなく総会の勧告によるものであったし、軍隊の大部分はアメリカ軍であり、国連の行動ではなくアメリカ自身の行動であった。

創設当初の理想から離れ、現実の国連に実行可能だったのは、1950年代半ば以降の平和維持活動（PKO）である。それ以前から、（第一次）中東戦争や（第一次）インド・パキスタン戦争の停戦実現後、小規模な軍事監視団が現地に派遣されていたので、PKOは国連創設当時の活動であったといってもよいのだが、国連自身がPKOを「新たな」活動分野として認識し始めたのは、1956年のスエズ危機以降のことである。周知のように、PKOの基本原則として、紛争当事国・要員派遣国の同意に基づき（同意原則）、両紛争

当事国の内政には干渉せず（内政不干渉原則、中立原則）、自衛以外を除いては武器の使用を控える（武器使用自制原則）が確立している。このこともあってか、「国連イコール中立・非武装」というイメージが（少なくとも日本では）定着した。しかし、本来であれば武力不行使原則違反に対し、安保理が強制措置（制裁）を加える仕組みであるはずの国連が、関係国全体の同意に基づいてしか行動できないというのは、それだけ冷戦構造の下では集団安全保障が機能し得ないことを強く証明するものであったということでもある。

（2）加盟国の普遍化

国連憲章1条2項は「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の友好関係を発展させること並びに世界平和を強化するために他の適当な措置をとること」、また、同3項は「経済的、社会的、文化的または人道的性質を有する国際問題を解決することについて、並びに人種、性、言語または宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」を国連の目的として規定している。しかし、自決が本当にすべての植民地の独立を意味するのか、とか、具体的な人権・基本的自由の中身はなにかについて、憲章はなにも語っていない。冒頭にも記したとおり、国連は積極的平和の分野でも活動することを期待されていたが、その具体的内容は国連設立後の実行の蓄積に委ねられてきた。

そしてその内容は、時代によって必然的な移り変わりがある。始めが1948年に採択された「世界人権宣言」に代表される、人権規範の具体化であり、これはその後の国際人権規約などの国際人権条約の作成という形で発展を遂げる。次に50年代になると、非植民地化の波が国際社会全体に押し寄せ、独立を遂げた新興諸国はこぞって国連に加盟する。植民地におけるナショナリズムの高揚は、国際連盟期の委任統治制度（さらにはその前提としてのウィルソン大統領の『14カ条』が非ヨーロッパ地域に与えたインパクト）や各地の民族運動を原点とするものである。国連においては、委任統治制度を継承した国際信託統治制度や、戦勝国の植民地を対象とした非自治地域宣言など、

植民地独立を後押しする道具立ては整っていた。しかし、実際には、イギリスやフランスといった宗主国の政策変更や、アメリカやソ連の反植民地主義政策が植民地独立をもたらしたのであって、国連は規範形成の場や独立促進の監督として機能を果たしたに過ぎない。

その後、新興独立諸国の急増もあって、国連で扱われる積極的平和に関わる事項は、開発や環境などに比重が移っていく。冷戦期においては安保理の役割が限定的であったため、相対的に総会の存在感が高かったという事情もあるが、国連があたかも西側（特にアメリカ）を封じ込め、「旧植民地諸国＝過去の帝国主義世界の被害者」への補償の場であり、「世界の議会」であるかのように映るようになったのである。

4. 冷戦の終結と21世紀の世界

(1) 「冷戦後」という高揚

1980年代末における冷戦構造の崩壊は、安保理における「五大国の協調」への期待を高める効果を持った。そして現に、1990-91年の「(第一次) 湾岸戦争」の際には、安保理決議678を通じて多国籍軍による武力行使が認められ、イラクのクウェートへの侵攻（現実には「侵略」と呼び得る）を排除するという形で、集団安全保障は機能した。この多国籍軍による武力行使に先立つ、1990年9月11日のブッシュ（父）・アメリカ大統領が連邦議会で、「今日まで我々が知っていた世界とは、有刺鉄線とコンクリートブロック、あるいは、対立と冷戦によって分断された世界だった。今、我々は新しい世界への到来を目にしている。それは、まさに真の新世界秩序という可能性である。ウィンストン・チャーチルの言葉を借りれば、『正義と公正の原理が弱者を強者から守る世界秩序』である。国連が、冷戦という行き詰まりから解放され、その創設者の歴史観を貫徹する準備が整った世界、自由と人権の尊重が全ての国家に見出せる世界である」と述べたのは、決して誇張ではなく当時の時代の雰囲気と、その中での国連への期待を正当に述べたものであった。

確かに、湾岸戦争の結果、国連への期待は高まり、1992年にはブートロス＝ガリ事務総長による余りにも有名な報告書『平和への課題』が公表され

た。しかし、世界は決して「新たな秩序」へは向かわず、国連にも大国にも制御不可能な地域的紛争の多発という、「新たな無秩序」が生まれることになった。ソマリア内戦を通じてアメリカと国連の関係は決裂し、要員派遣国の国内事情はルワンダの住民の生命より貴重であることを示し、ボスニア・ヘルツェゴヴィナではPKOによる人道支援の保護がいかに危険であることを証明したのである。1995年に公表された『平和への課題：補遺』は、『平和への課題』と同じブートロス＝ガリの名前で出されているが、内容的には、1992年の時点で「国連にできること」とされたことが、1995年にはことごとく「国連にはできないこと」に変更されたのである。

(2) 21世紀の課題

安全保障、あるいは、戦争と平和という文脈に限定しても、21世紀は20世紀末よりもさらに混沌としている。21世紀は9月11日の《同時多発テロ》により幕を開けた。それ以前からテロは発生していたのだが、その手段においても影響度においても、過去のものとは異質である。アル・カーイダをかくまったアフガニスタンのターリバーン政権はアメリカとNATOによって打倒されたものの、アル・カーイダやその分派、さらにはアラブ・アフリカ地域に点在するテロリスト集団を、集団安全保障体制を通じて根絶することは不可能だろう。IS（イスラム国）に至っては、シリアやイラクの領土を蚕食している。

また、クリミアを巡る問題は、武力の行使を通じた国境線の変更を承認しないという、国際社会の基本原則を、大国自らが破った（可能性が高い）事例であり、「国連による平和」という文脈でも無視できないものである。

5. 日本と国連

日本の外交方針の一つとして、「国連中心主義」があげられることがある。しかし、『外交青書』のレベルでは、1957（昭和32）年度版でしか使われていない。また、日米関係を中心に、日本の外交は二国間外交（バイ）が基軸であり、国連に限らず多国間外交（マルチ）の場で活躍しているというイ

メージはない。ではなぜ、「国連中心主義」が国連加盟直後から唱えられ、それがイメージとして定着しているのだろうか。一つの考え方は、第二次世界大戦前の日本が満洲事変を契機に国際連盟から脱退するに至り、国際的な孤立を深めたことへの反省から、国際協調主義の一環としての国連中心主義という言葉に込められているというものである。さらにここに重光葵外務大臣による国連加盟受諾演説に出てくる「東西の架け橋」という言葉を重ねて考えると、戦前への反省に立った戦後日本外交の基本姿勢が見えてくる。

当時は、東西対立に加え、アジア・アフリカの新興独立諸国が東側からも西側からも独立する（非同盟）立場を明確にしつつあり、1955年のバンドン会議（アジア・アフリカ会議）は、まさにそれを高らかに宣言する場であった。アジア諸国の中には、植民地支配や第二次世界大戦に起因する反日感情は残るものの、「もはや戦後ではない」という言葉に象徴される、復興を遂げつつある日本からの経済支援への期待も小さくはなかった。日本も、アジア諸国との関係（再）構築において、二国間外交（そこには戦後賠償や無償資金協力も含まれる）に加え、国連の場におけるアジア・アフリカ諸国と西側諸国（特にアメリカ）の仲介役となることで、かつての大東亜共栄圏構想とは異なる「アジアの一員としての日本」を目指す意気込みが見られたのであった。

このような日本政府の方針は、安全保障分野においても同様である。1958年に初めて安保理非常任理事国になると、レバノン問題を中心に独自の仲介案の作成を行うなど、時には西側諸国の中でも孤立しつつ、「架け橋」としての役割を果たそうとした。また、この時期の日本の対国連外交を巡る出来事として特筆すべきは、すでにこの時期に自衛官をPKOに派遣することが検討されていたということである。PKOに自衛官を監視要員として派遣することに憲法上の問題はないという点は、国連加盟前から政府内部で意識されていた。

一方、市民運動（平和運動）を主導する側も、第二次世界大戦終結直後から、国連への期待を高めていた。これは、国連の目的や組織構造への正しい理解によるものというより、日米安全保障条約の下で、日本が西側の一員と

して東西対立の渦中に置かれていることへの不満が、「中立な」国連像を抱いたことによるものであると同時に、集団安全保障機能が麻痺する中で、国連の主要な任務が途上国の開発援助や難民などへの人道支援など「非軍事」の分野に限定されており、さらにその中立性が際立っていたからだと見るべきである。

しかし、冷戦後、「中立な国連」というイメージは、(第一次)湾岸戦争によって脆くも崩れる。米ソ(米ロ)が協調すれば合法的な「戦争」を開始することができる。また、PKOにも、安保理の意向次第で強力な(robust)職務権限が与えられる。このような「現実」を前に、日本の「市民」の間では集団安全保障体制としての国連への評価が分裂する。1992年の国際平和協力法(PKO法)制定にあたっては、PKOへの参加が自衛隊の海外派兵を禁ずる憲法に違反するとか、アメリカが主導する国連のPKOに日本が参加することは中国や韓国から反発されるなどの理由から大規模な反対運動が巻き起こった(当時に比べると、現在の安全保障協力法制を巡る反対運動のほうが大規模化していないように見える。また同法制では日本のPKO部隊による「駆けつけ警護」が可能になることが予定されているが、「駆けつけ警護」に伴う武器の使用で現地住民や武装勢力を傷つけたり、逆に自衛隊の側に犠牲が出たりすることの蓋然性のほうがはるかに高いと思われるのだが、そのような観点からPKO法改正に反対がある、という話は寡聞にして聞かない)。

もう一点、日本と国連との関係で触れておかなければいけないことは、「安保理常任理事国入り」を巡る問題がある。日本は20年以上前から、それを日本外交の「悲願」と位置づけているようである。日本は2016年から2年間、11回目の非常任理事国となる。国連への財政貢献だけを考えても、日本が国際社会全体の安全保障問題により積極的に貢献すべきだし、し得ると考えることも可能である。とはいえ、最終的には常任理事国(特にロシアと中国)の思惑や、各国の意向次第であって単純に解決するとは考えられない。

6. むすびにかえて

国際連盟の失敗(第二次世界大戦の発生)の原因の一つとして、大国間協

調の脆弱さが指摘される。オクスフォード大学で国際法教授を務めた J. L. ブライアリーは、1946年に行った「〔国際連盟〕規約と〔国連〕憲章（The Covenant and the Charter）」という講演の中で、初期の国際連盟の会議に出席した国会議員が「国際連盟は『それ（it）』ではなく『彼ら（they）』だと感じたことに「まったく同感である」と述べ、「国際連盟が組織体として為し得ることはほとんどなかった」と評した。彼は、講演の別の個所で国際連盟の経済社会分野での活動には一定の評価をしているので、「彼ら」のくぐりでは安全保障分野に関する評価であろう。国連についても、憲章は国連が組織体だという前提で規定されているが、本質においてはこのような批判が当てはまるし、現に常任理事国に与えられた「拒否権」は、五大国に「彼ら」として振る舞うことを許容しているといわざるを得ない。

国連憲章前文は、「われら連合国の人民は、われらの一生のうちに二度まで言語に絶する悲哀を人類に与えた戦争の惨害から将来の世代を救い」で始まる。もし国連が達成しようという消極的平和が世界大戦であるというなら、国連は国際連盟には達成できなかった平和を70年にわたって実現している。しかし、その国連も、クリミアの独立やロシアとの併合という問題を解決できない。南シナ海における中国の海洋構造物の建設にも口を出すことはできない。イスラエルによるパレスチナ攻撃も解決はできない。独立国家になったはずのコソヴォには、依然として「暫定統治」のための PKO が派遣されたままになっている。このように考えると、達成されていない平和や達成できない平和のほうが山積していると考えたほうが自然である。また、日本自身を取り巻く安全保障問題の中でも、国連を通じた解決が期待できる分野は極めて限定されている。

それでも国連には存在意義があるのだろうか。

国連は、ウクライナ東部からロシア軍を追いだすことはできないが、ウクライナ問題を巡って安保理でロシアに弁明させることはできる。中国も、いかに自らの行動が国連憲章をはじめとする国際法の規定に合致しているかを説明しなければいけない。アメリカも、周囲からの非難を覚悟の上でイスラエルを擁護することになる。コソヴォの法的地位を巡って原則的な立場をと

れば、それは当然クリミアの問題に波及する。たとえ「国連が何かをする」ことに期待ができなくても、「国連で大国が自らの立場を説明し合わなければならない」ことが制度的に担保されている、ということが、国連憲章の下での大国間協調の本質であるとするなら、そこに一定の「限界」と紙一重の「存在価値」を見ることはできる。

国際社会全体の秩序や平和を語る際、「戦争の不在」は最低限の要請である。しかし、国連が消極的平和の分野で果たしている役割は、その中でも最低限のものに留まっているといわざるを得ない。それだからこそ、積極的平和の実現を目指した国連の活動分野が肥大化してきたともいえる。「人間の安全保障」にせよ、ミレニアム開発目標（MDGs）にかかわって設定された「持続可能な開発目標（SDGs）」（日本経済新聞2015年8月3日夕刊）にせよ、国連は世界規模での福祉国家の樹立を目指しているかに見える。それでも国連は“it”ではなく“they”の要素を多く残している。しかも、その“they”は、主権国家だけを指すのではなく、グローバル・ガヴァナンスの名の下にさまざまな公式・非公式の機関や個人をも含むようになっていく。そのような現実の中で、国連が果たして今後も有意義な役割を果たしていけるかどうか、今、問われているのである。

【参考文献】

- ・ J. L. Brierly, *The Covenant and the Charter* (Cambridge University Press, 1947)
- ・ 星野俊也「日本の安全保障と国連」赤根谷達雄・落合浩太郎編『日本の安全保障』有斐閣、2004年
- ・ マーク・マゾワー [依田卓巳訳]『国際協調の先駆者たち——理想と現実の200年』NTT出版、2015年
- ・ 同 [池田年穂訳]『国連と帝国——世界秩序をめぐる攻防の20世紀』慶応義塾大学出版会、2015年
- ・ 最上敏樹『国際機構論〔第2版〕』東京大学出版会、2006年
- ・ 納家政嗣『国際紛争と予防外交』有斐閣、2003年

- ・ 山田哲也『国連が創る秩序：領域管理と国際組織法』東京大学出版会、2010年
- ・ 山田哲也「不可視化される国連」遠藤誠治・遠藤乾（編）『安全保障とは何か（シリーズ日本の安全保障 1）』岩波書店、2014年
- ・ 渡辺昭夫・土山實男（編）『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、2001年

[付記] 本稿は JSPS 科研費補助金(課題番号26285040)の成果の一部である。

国際制度と平和—国際経済秩序と平和の視点から

東京大学教授 古城佳子

1. はじめに

国際社会の課題は、国内社会における政府に当たるような中央集権的な権力主体がない主権国家からなる国際関係（＝「アナーキー（無政府的）」という特徴）において、いかに共治を行うのか、ということです。英語では、この課題を“governance without government”と表現しています。すなわち、国際関係において政府なき共治は可能か、アナーキー下での協力は可能か、という問いに答えることです。国際紛争をいかにして防ぐのか、平和をどのように構築するのか、という課題は、まさに共治（governance）の最たる課題と言えます。

このような共治にとって重要な役割を果たすのではないかと考えられてきた仕組みとして国際制度（international institution）があります。国際政治学では、国際レジーム（international regime）という用語を使用することもあります。厳密に言うとも国際制度と国際レジームは同一の概念ではないと考えますが、ここではその点に立ち入らず、同一の概念として国際制度という用語を使用することにします。

では、「国際制度」とは何を指すのでしょうか。平和と国際制度との関係を考察する際、国際制度として先ず頭に浮かぶのは国際連合でしょう。この点については、最上、山田両先生の講義が取り扱うことになりますので、本講義では、経済という視点から国際制度と平和について、これまでどのように考えられてきたのか、また、現代の国際関係を考える上でどのような点が課題であるのか、という点について考察したいと思います。

2. 国際制度とその変遷

ここでは、国際制度とは、国際関係において主体間の期待が合致するよう

な明示的な原則、規範、規則などのルールの総体と定義します。国際社会においては、国際関係における課題の解決をはかるためにさまざまな制度が構築されてきました。主体としては、主権国家、NGO や企業などの非国家主体が考えられます。主権国家間で形成される国際制度の具体的なものは、国際組織（international organization）が第一に挙げられます。国際連合、IMF（国際通貨基金）、WTO（世界貿易機関）などは世界のほとんどの国が加盟しているグローバルな政府間国際組織の典型的なものであり、EU、ASEAN（東南アジア諸国連合）、APEC（アジア太平洋経済協力会議）などは地域的な国際組織です。非国家主体からなる国際組織としては国際赤十字社、アムネスティ・インターナショナルを始めとして様々な組織があります。

国際社会において国際組織が形成されるようになったのは、19世紀初めにライン川やドナウ川に関して設けられた国際河川委員会が始まりと考えられています。国際河川委員会は、多くの国に接する国際河川における航行や通行税の徴収、河川の改修事業などについてのルールを国際河川に隣接する国家間で協議するために設置されました。19世紀後半には、万国郵便連合や万国通信連合などの国際行政連合と呼ばれる国際組織が設立されました。

第一次世界大戦後設立された国際連盟は、アメリカは加盟しませんでした。が、ほとんどの国が加盟する集団安全保障体制を実現する国際組織となり、グローバルな国際組織の出現という点では、国際制度の重要な進展が見られました。さらに、第二次世界大戦後には、国際連合を始めとしてIMFやGATT、IBRD（国際開発復興銀行）などが設立され、国際関係における安全保障や経済の安定に中心的な役割を果たすものとして国際組織が位置づけられました。

しかし、冷戦期には、国際連合は米ソの対立により安全保障理事会が機能しなくなり、また、国際経済組織は、東側陣営諸国は加盟せず、西側陣営の国際組織としてのみ運営されるようになり、国際制度の役割についての評価は割れるようになりました。

また、冷戦が終結し、グローバリゼーションという現象が顕著になるにつれ、国際社会においては安全保障や経済だけでなく多様な分野（環境、人権、

国際衛生等)において多くの国際制度(国際組織、国際協定など)が構築されるようになりました。また、国際連合については安保理の正常化が期待され、国際経済組織についても旧東側陣営の多くの国が加盟を果たしました。この国際制度の増加や加盟国数の増大という現象を見ると、冷戦後は国際制度が国際的懸案の解決に果たす役割について再び期待が高まっていることを示していると見ることができます。

3. 国際政治学における国際制度についての見方

以上に、国際組織を中心として国際制度がどのように推移してきたのかを概観しましたが、次に、国際制度が国際協調を推進するのか、言い換えれば、国際制度が国家の行動を制約して協調的なものに変える機能を持つのか、という点を検討することにします。

この点については、国際政治学では3つの考え方があります。第一は、パワーに重点を置いた分析(リアリズム)です。リアリズムでは、覇権安定論(hegemonic stability theories)が超大国(覇権国)の存在と結びつけて国際制度を説明します。すなわち、覇権国が存在している時に、覇権国の選好に合致すれば国際制度は形成され、覇権国が支持している限り国際制度は維持されるが、覇権国が衰退するにつれて国際制度も脆弱化すると論じます。言い換えれば、覇権国が国際制度の構築を望み、そのためのコストを支払う意思がある場合には国際制度が設立される、という考えです。

この考えによれば、国際制度は国際システムにおける国家間の力の分布を反映したものであるために、覇権国が同意した時にのみ形成される国際制度は、覇権国の行動を変えさせる効果は持っておらず、他の国も国益に合致した場合、あるいは、覇権国に強制された場合に国際制度の形成に参加する。したがって、リアリズムでは、国際制度は存在しても、国家の行動を協調的なものに変更させることはできない、と論じ、国際関係において国際制度は自律的な役割を果たすものではないとみなします。リアリズムでは、国連自体の機能については冷淡な見方をすると言えるでしょう。

国際制度の機能についての第二の見方は、利益を重視する分析(ネオ・リ

ベラル・インスティテューショナリズム、新自由主義制度論)です。この見方では、国家は共通の利益を実現するために国際制度を形成し、その利益が存続する限り国際制度は維持される、と説明します。例えば、GATT や IMF が、1970年代にアメリカの覇権が衰退したにもかかわらず、消滅するどころか変容を遂げて存続、発展してきたことは、国際制度を存続させることによって各国が共通の利益を達成する可能性を高めているからに他ならないとして、リアリズムの見方の説明力の不十分な点を指摘します。ここで注意しなければならないのは、ネオ・リベラル・インスティテューショナリズムは、国際制度の形成に覇権国の存在が必要であることを否定するものではないということです。むしろ、覇権国が衰退した後で、なぜ国際制度が存続するのか、という点により重点を置いた説明をしているのです。

ネオ・リベラル・インスティテューショナリズムは、国際制度は国際協力を促進する機能を持つと考えます。国際制度は、自律的な機能を備え、国家の行動を制約し協調的な行動へと向かわせるととらえるのです。この立場から見ると、最も成功した国際制度の例としては、GATT や IMF と言った国際経済組織が挙げられ、GATT によって自由貿易体制を望む国家間で自由貿易は促進され、IMF によって国際通貨の安定を望む諸国間において通貨安定のための協力は推進されてきた、とみなしています。

国際制度の機能についての第三の見方は、政策決定者の認識やアイデア、知識、規範などを重視する分析（コンストラクティビズム、構成主義）です。この見方には、例えば、海洋汚染規制についての国際制度が成立するには、専門知識を持つ科学者による知識共同体（epistemic community）が各国政府の選好形成に与えた影響が大きく、各国が規制に協力するという選択を行わせた要因であるとする考え方、あるいは、対人地雷全面禁止条約（オタワ条約）の締結には、地雷を人道に反する兵器とみなす規範の拡散（これには、地雷禁止国際キャンペーンという NGO の活動が貢献したと考えられ、後にノーベル平和賞が授与されました）が、多くの政府の政策を地雷禁止へと変化させたとする考え方、などがあります。

この見方では、国際制度は、規範や知識の共有により形成されたものであ

り、それ自体国家の行動を制約し協調的な政策を導くものとみなされます。したがって、国際制度は自律的な機能を持つということになります。

また、第一と第二の見方を折衷したと言える見方として、立憲秩序 (constitutional order) 論 (アイケンベリーが主張しています) があります。この見方は、大国は単独で行動できる力を持っているにもかかわらず、なぜ他の小国の合意をとりつけて国際制度を形成するのか、という問いに答えるものです。この考え方によると、大国が自らの権力を抑制し小国の権利を保障する約束 (ルール化) を事前により、小国の大国に対する不信を払拭し同意を得ることが可能となり、大国を中心とする秩序が維持されるのです。国際制度は、ルール化の役割を担うことになります。したがって、国際制度は、大国の行動をも制約する機能を持つと考えるのです。

以上のように、国際政治学では、国際制度が国家の行動を制約するか否かについての見方は分かれています。

4. 経済と平和 : 第二次世界大戦後の国際経済組織

次に、経済という点から国際制度と平和を考察することにします。平和にとって経済の安定が重要だという認識が特に高まったのは、第二次世界大戦後の国際秩序の検討においてです。それは、第一次世界大戦からわずか20年で再び世界大戦が勃発したことには、1929年に発生した世界恐慌以降の世界経済の混乱が第二次世界大戦に至る政治的、軍事的対立を引き起こした、と考えられたからです。1920年代の国際協調の時代の背景には、比較的安定的と思われていた経済関係がありましたが、世界恐慌の勃発は各国経済に深刻な打撃を与えました。それだけではなく、世界恐慌に端を発した経済危機の回避に失敗したことは国際協調の望みを断ったのです。その象徴的なでき事は、1933年のロンドン国際経済会議の失敗です。その後、主要国は自国経済の立て直しを優先し、高関税、通貨切り下げという近隣窮乏化政策を実施していきます。その結果、世界的に保護主義が蔓延し、経済的疲弊が主要国をブロック経済へと向かわせ、政治的対立を深刻化させました。経済のブロック化が進む中で、日本やドイツは「持たざる国」と自らを規定し、近隣諸国

への侵略を正当化することにつながっていったのです。

この経験への反省に基づき戦後構築されたブレトン・ウッズ体制では、英米を中心として安定した国際政治秩序の基盤という点から国際経済秩序が検討されました。すなわち、自国利益を優先する保護主義が引き起こした国際経済危機は、国家間の平和への「脅威」としてとらえられたのです。

では、どのように戦争で疲弊した各国に協調的に自由主義を支持させ、国際経済秩序の安定を図ろうとしたのでしょうか。それには、各国の個別利益が損なわれないことが保障される必要がありました。戦後、各国が抱える課題は、戦争で疲弊した経済の回復、インフレの抑制、完全雇用の実現であったため、これらの経済目標を犠牲にするような国際協力は、各国の国内政治状況が許すものではありませんでした。実際、大恐慌後の不況の中で民衆は保護主義を支持したのです。そこで、ブレトン・ウッズ体制では、「自由・無差別・多角的」という自由主義的な原則を標榜したにもかかわらず、国内目標の達成のためには、市場への政府の介入を許容したのです。このような仕組みを実現するために重視されたのが、国際制度です。第二次世界大戦後には、IMF、IBRD、GATT（関税及び貿易に関する一般協定）という国際経済組織が構築されブレトン・ウッズ＝GATT体制の中心に位置づけられました。

IMFは、国際経済の安定のためには通貨の切り下げ競争を防ぐ必要があるとして、固定相場制をとった上で、国際収支の赤字に陥った国が通貨切り下げに訴えることのないよう、赤字国に対して融資を行い、赤字国が自国経済を立て直すことを援助する仕組みを制度化しました。国際経済を不安定化させる恐れのある資本移動については、規制を原則としました。IBRD（後に世界銀行グループの主要組織となります）は、戦争による甚大な被害を受けた欧州諸国の復興を支援するためにプロジェクトに対して融資する機能を担い、欧州諸国の復興を支援しました。後に加盟した日本が、新幹線や首都高速道路の整備に対して世界銀行から融資を受けたのは有名な話です。また、GATTは、自由貿易の拡大を目指して多国間でのルール化を行うことを目的としていましたが、各国の事情に配慮し、自由化の対象はもっぱら工業製品に対する関税の引き下げに絞り、農産品や非関税障壁などは対象から外され

ていました。

以上のようにこれらの国際経済組織では、各国経済の立て直しと多国間の協力を両立させるようなルール化が行われ、経済復興を望む諸国が加盟国となり、一方的な保護主義に訴えることを制約する仕組みを構築したと言えるでしょう。もちろん、これらの国際経済組織の設立の背景には、飛び抜けた経済力を持っていたアメリカのリーダーシップがありました。

5. 冷戦期と冷戦後の国際経済組織

ブレトン・ウッズ会議は1944年に開催され、ソ連や東欧諸国も参加していましたが、冷戦が始まり米ソの対立が深刻になると、IMF、IBRD、GATTは西側陣営に加盟国に限られるようになり、西側陣営の国際経済組織に限定される結果となりました。したがって、国際経済組織が国際経済秩序を構築し平和に貢献する、という当初の目的は、冷戦という対立構造の中で西側陣営の繁栄・安定という目的にとって代わられることになります。ソ連を中心とする東側陣営は、自由主義経済とは異なる中央計画経済という社会主義経済体制を支持し、COMECON（経済相互援助会議）体制を構築したのです。

IMFは、1970年代の始めに固定相場制から変動相場制への移行を余儀なくされますが、主たる融資対象国は途上国へと変化したものの、赤字国への融資という機能を担いました。IBRDを中心とする世界銀行は、西欧諸国が復興を遂げると独立したアジアやアフリカの途上国の開発に融資する国際組織となり、IDA（国際開発協会）等の新たに設立された国際組織とともに世界銀行グループと呼ばれるようになりました。GATTは自由貿易の拡大を促進し、西側陣営諸国は貿易を飛躍的に拡大させ経済成長を遂げました。

冷戦が終結するとCOMECON体制は崩壊し、西側陣営の国際経済組織に旧社会主義国が数多く加盟申請を行い、ブレトン・ウッズ＝GATT体制はグローバルな国際組織へと変化しました。GATTは、1995年にWTOへと制度的に発展し、加盟国数も国連に匹敵するまでに増加しました。旧社会主義国だけでなく、社会主義国である中国やベトナムも加盟を果たし、自由主義経済が世界経済の原則として支持される状況となりました。このことは、国際

経済組織が多く、多くの国から支持され、国際経済秩序の安定にとって重要な役割を果たすものとして位置づけられたことを示しました。

また、冷戦終結と軌を一にして先進諸国を中心に経済の自由化が金融分野にまで推し進められ、経済のグローバル化という現象が一層促進されるようになりました。これにともない、金融危機が頻発するようになり、またグローバル化とともに、経済格差は国家間だけでなく国内においても拡大するという傾向が見られるようになりました。グローバル化とともに生じた新たな問題の発生は、国家間の平和という課題だけでなく、内戦や民族紛争、テロといった冷戦後の平和にとって国際経済秩序がどのように関係するのか、という課題の検討を促すことになりました。

6. 国際経済組織の課題

第二次世界大戦後に設立された国際経済組織は、西側陣営の国際組織からグローバルな国際組織へと発展してきましたが、現在、いくつかの点で新たな課題を抱えていると言えます。

第一に、国家間の平和の基盤として重要な国際経済秩序の安定に果たす役割についてです。グローバル化が進むにつれ国際的な経済危機は金融危機の頻発により引き起こされています。90年代以降、顕著ですが、世界恐慌に匹敵するのではと警戒されたのは世界金融危機（2008年）であり、その後遺症に未だに多くの国が悩み国際経済秩序の不安定要因になっています。IMF等の国際経済組織が危機を予測できなかった点で非難されましたが、世界恐慌の事例と大きく異なるのは、国際制度を中心として各国が危機への協調的な対応をとったことです。ただし、以前のような先進国中心の枠組みではなくG20に代表されるような新興経済諸国も含めた国際制度が中心となった点は、新たな制度的な対応と言えます。この点で明らかになったのは、中国等の新興経済諸国が国際経済制度へ与える影響力が大きくなったことです。

また、WTOにおいても加盟国数が増加したことにより、自由化に関わる多様な論点が課題となり、開発を重要な課題としているドーハ・ラウンドの協議は難航しています。協議が頓挫していることはグローバルな経済組織で

ある WTO の役割の低下を招くのではないか、という懸念をもたらしています。

第二に、グローバル化の進展にともなう格差の拡大への対応という問題です。途上国においても新興経済諸国のように飛躍的な経済成長を遂げる国が出現した一方、サブ・サハラ諸国のように依然として貧困に陥っている国も多数存在します。武力紛争の発生は貧困国に多く見られるという点から、貧困に対する手当は依然として国際社会の課題です。世界銀行や UNDP（国連開発計画）などの国連諸機関は、この課題にとりくんでいます。UNDP は 1994 年の「人間開発報告書」において人間の安全保障という概念を提示し、貧困、人権侵害、紛争が密接に関連していることを指摘しています。2000 年には、国連ミレニアム宣言が採択され、2015 年までに達成されるべきミレニアム開発目標（MDGs）が設定されました。この根底には、貧困削減は紛争予防に貢献し平和と密接に関連している、という認識があります。

前述したように、第二次世界大戦後、国際経済組織は国家間の平和と関連して論じられてきましたが、冷戦後では、貧困削減を支援することによる平和への貢献という点からも国際経済組織の役割が期待されていると言えます。

第三に、国際経済制度によるガバナンスの正統性という問題です。既存の国際経済組織は多くの場合、先進国中心で運営されてきました。第二次世界大戦後にアメリカの主導の下に構築された国際経済組織が、その典型です。しかし、新興経済諸国の台頭や途上国の増加などにより、国際経済組織に対する批判も多くなっています。例えば、IMF による被融資国に対する構造調整融資の方法や世界銀行のプロジェクトの選択などへの批判は冷戦後顕著になっています。これらの批判に対して国際経済組織は改革を課題に挙げていますが、発言権の拡大を要請する新興経済諸国は、BRICS 銀行の設立など、新たな制度化を主導しようとしています。国際経済制度が加盟国の協調的な行動を促すものであるためには、国際経済制度が加盟国の共通の利益に資すると認識されなければなりません。このためには、国際経済制度が多くの加盟国が要求する改革を実現させていくことは国際経済制度の正統性を示す上で必要なことと考えます。

【参考文献】

- ・大芝亮『国際組織の政治経済学—冷戦後の国際関係の枠組み』有斐閣、1994年。
- ・久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、真淵勝『補訂版政治学』有斐閣、2011年、第14章。
- ・古城佳子「世界金融危機に国家は対応できるのか」遠藤乾編『日本の安全保障』第8巻、岩波書店、2015年刊行予定。
- ・城山英明『国際行政の構造』東京大学出版会、1997年。
- ・人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題—人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社、2003年。
- ・山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年。
- ・Kindleberger, Charles P., *The World in Depression 1929–1939* (University of California Press, 1973, 1986) (石崎昭彦、木村一朗訳『大不況下の世界 1929–1939』改定増補版、岩波書店、2009年)
- ・Kindleberger, Charles P., *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises* (N.Y.: Basic Books, Inc., 1978) (高遠裕子『熱狂、恐慌、崩壊—金融危機の歴史 原著第6版』日本経済新聞社、2014年)

京都大学教授 浅田正彦

核兵器は国際法上いかに評価されるのか。核兵器は国際法上違法なのか合法なのか。こうした問いに答えることは容易ではない。そもそも「核兵器」の法的な評価といっても、核兵器のいかなる側面について尋ねているのかによって、回答は異なってくるからである。また、国際法の中核をなす条約との関係では、条約の当事国と非当事国とでは国際法上の評価がまったく異なってくるからである。

そこで本稿では、核兵器の国際法上の評価を、①核兵器の保有、②核兵器の実験、③核兵器の使用の3つに分けて、それぞれの国際法における扱いを概観することにしよう。その際に参照するのは、主として関連条約、裁判所の判例・意見ということになるが、上記のそれぞれに関連する主要な文書としては、次のようなものがある。

①核兵器の保有については、1968年署名の核兵器不拡散条約（NPT）（1970年発効）、地域的な非核兵器地帯条約として、1967年署名のラテン・アメリカとカリブ地域を非核兵器地帯化するトラテロコ条約（1968年発効）、1985年署名の南太平洋を非核化するラロトンガ条約（1986年発効）、1995年署名の東南アジアを非核兵器地帯化するバンコク条約（1997年発効）、1996年署名のアフリカを非核兵器地帯化するペリンダバ条約（2009年発効）、そ

して2006年署名の中央アジアを非核兵器地帯化するセミパラチンスク条約(2009年発効)がある。NPTと非核兵器地帯とは締約国の義務が異なるが、核兵器の保有を禁止する点では異ならない。

②核兵器の実験については、1963年署名の部分的核実験禁止条約(PTBT)(同年発効)と1996年署名の包括的核実験禁止条約(CTBT)がある。CTBTはこれまでに164もの国が批准を終えているが、現在のところ未発効に留まっている。

③核兵器の使用については、これを禁止する条約として、①に掲げた非核兵器地帯条約に附属する議定書において、核兵器国は非核兵器地帯を構成する国に対して核兵器の使用および使用の威嚇を行わない旨を約束している。またこれとは別に、核兵器国は、NPTの当事国に対して核兵器を使用しない旨の一方的宣言を行っている。司法機関による核兵器の使用に関する判断としては、国内裁判所と国際裁判所がそれぞれ法的な判断を下している。国内裁判所については、1964年の東京地方裁判所における下田事件判決があり、国際裁判所については、1996年の国際司法裁判所(ICJ)による「核兵器使用の合法性」事件・勧告的意見がある。ただし、前者は広島・長崎における原爆の使用が問われたのであって、核兵器の使用一般が問われたのではない。

以下では、上記の3つの側面から、核兵器の国際法上の評価について検討することにした。

1. 核兵器の保有

(1) NPTの内容

核兵器不拡散条約(NPT)は、核兵器を保有する国が増えれば増えるほど核戦争の危険が高まるとして、核兵器を保有できる国の数を限定する目的で作成された条約である。すなわち「核兵器国」は、第1条において、「核兵器その他の核爆発装置・・・をいかなる者に対しても直接又は間接に移譲しないこと・・・を約束」し、他方で「非核兵器国」は、第2条において、「核兵器その他の核爆発装置・・・をいかなる者からも直接又は間接に受領しないこと、核兵器その他の核爆発装置を製造せず又はその他の方法によって取

得しないこと・・・を約束」している。

そして、非核兵器国は、一方で NPT 第 4 条において「無差別にかつ・・・第二条の規定に従つて平和的目的のための原子力の研究、生産及び利用を發展させることについての・・・奪い得ない権利」を保証されるが、核兵器を製造しない義務の遵守の監視として、NPT 第 3 条において、「原子力が平和的利用から核兵器その他の核爆発装置に転用されることを防止するため、この条約に基づいて負う義務の履行を確認することのみを目的として・・・保障措置を受諾する」ことを約束している。

他方で核兵器国は、NPT 第 6 条において、他のすべての当事国と共に「核軍備競争の早期の停止及び核軍備の縮小に関する効果的な措置につき、並びに嚴重かつ効果的な国際管理の下における全面的かつ完全な軍備縮小に関する条約について、誠実に交渉を行うことを約束」している。こうして核不拡散と核軍縮は、NPT における「グランド・バーゲン」、つまり壮大な取引と呼ばれることになる。

以上の諸規定の結果として、NPT 上、「核兵器国」が核兵器を保有することは違法でないのに対して、「非核兵器国」が核兵器を保有することは違法だということになる。この点に関連して確認すべき点がいくつかある。第一に、核兵器を保有できる「核兵器国」とはいかなる国をいうのか、第二に、上記のような核兵器国と非核兵器国を区別（差別）する取極めは未来永劫続くことになるのか、第三に、NPT も条約である以上、条約に加盟していない国には効果が及ばないのではないか、という点である。

(2) 核兵器国の定義

まず、「核兵器国」の定義については、NPT 第 9 条 3 項に規定があり、「この条約の適用上、『核兵器国』とは、一九六七年一月一日前に核兵器その他の核爆発装置を製造しかつ爆発させた国をいう」と定める。このように、NPT が署名される 1968 年 7 月 1 日より前の 1967 年 1 月 1 日に基準日（カットオフ・デート）を設定したのは、「核兵器国」となるべく諸国が駆け込みで核実験を行うことを防止するためであった（このカットオフ・デートの提案は

1967年8月の米ソ同一条約案でなされた)。こうしてNPT第9条3項の結果として、核兵器国は、アメリカ(1945年)、ソ連／ロシア(1949年)、イギリス(1952年)、フランス(1960年)、中国(1964年)の5カ国に限定されることになった(括弧内の数字は最初の核実験の年)。

NPTの規定からも明らかなように、核兵器国の定義は、核兵器の保有とは無関係である。インド(1974年)、パキスタン(1998年)イスラエル、北朝鮮(2006年)は核兵器を保有しているとされるが、だからといってNPT上の「核兵器国」となるわけではない。実際、インド・パキスタンが核実験を行った1998年に採択された安保理決議1172は、「核兵器の不拡散に関する条約に従い、インドもパキスタンも核兵器国の地位を有することができない」と明記している(第11項)。

核兵器国としての地位の根拠とならないのは、核兵器の保有のみならず、核実験が行われたという事実でもある。この点が問題となったのがカザフスタンである。ソ連の核実験はその最初の実験を含め、カザフスタンのセミパラチンスク実験場で行われてきた。ソ連邦の解体で独立したカザフスタンは、自国領域内に旧ソ連の核兵器が存在しているに加えて、カザフスタンでの第一回の核実験は1949年に行われたことを根拠に、自国はNPTの定義に照らして核兵器国であると主張した。

しかし、セミパラチンスク実験場で核爆発実験がされた核兵器はカザフスタンが「製造しかつ爆発させた」ものではないし、そもそもカザフスタンは当時、核兵器を製造しかつ爆発させることのできる「国(State)」でさえなかった。もしそのような主張が許されるのであれば、イギリスの核実験が行われたオーストラリアや、フランスの核実験が行われたアルジェリア、そしてアメリカの核実験が行われたマーシャル諸島でさえ、「核兵器国」の地位を得るということにもなりかねない。1992年4月21日のNATOの声明はこの点に関して次のように述べている。「これら諸国[＝ロシア以外の旧ソ連共和国]における核兵器の単なる物理的存在も、過去におけるソ連の核実験活動の所在地であったことも、これらの諸国を条約[＝NPT]上の核兵器国とみなす根拠とはならない」。

(3) NPT の無期限延長

では、以上のように核兵器の保有を一定の国には認め、他の諸国には認めないといった差別的な内容の条約が未来永劫維持されることになるのか。この点は、NPT 作成過程においても議論された。

NPT の作成過程においては、NPT を無期限の条約にしようとする諸国と、無期限条約とすることに反対の諸国とが対立した。無期限を主張する米ソ両国などは、それによって核兵器国と非核兵器国の区別を恒久化でき、将来にわたって核の拡散を効果的に防止できるし、逆に期限を付した場合には、期限の到来を待って核開発に乗り出すという誘因を与えることにもなりかねないと考えた。他方、イタリアなどの諸国は、核に関連する将来の不確実性を根拠に無期限に反対する論を展開した。

この両者の妥協として、NPT では第10条において、「この条約の効力発生は二五年後に、条約が無期限に効力を有するか追加の一定期間延長されるか (the Treaty shall continue in force indefinitely, or shall be extended for an additional fixed period or periods) を決定するため、会議を開催する。その決定は、締約国の過半数による議決で行う」と規定され、NPT は当初25年間有効であるが、その後については発効25年後に開かれる締約国の会議で決定されることとされた。そこに示された延長の方式は、①無期限延長、②一回限りの有期延長、③複数回の有期延長（反復延長）の3つであった。

NPT は1970年に発効したので、25年後の1995年に NPT 延長会議が開催され、同会議で「条約の無期限延長を支持する締約国が過半数存在するので、条約第10条2に従い、条約は無期限に効力を有するものと決定する」との決定がコンセンサスで採択された。この無期限延長決定によって、核兵器国と非核兵器国の区別、その区別をもとにした差別的な体制が無期限に続くことになったが、なぜこのような差別的な体制の無期限化がコンセンサスで合意されたのか。それは次のような理由によるものであろう。

②の一回限りの有期延長であれば、延長期間の長短を問わず、その期間の満了とともに NPT は終了（消滅）することになる。③の反復延長は、各延長期間の終期にさらなる延長の可否を決定することになるが、核軍縮の努力

が不十分であればその際に核兵器国に対してこれ以上延長しないとの圧力をかけることができるであろう。しかし、延長回数が限定されるならば、②と同様、最後の延長の終期に NPT が終了（消滅）することになるし、延長回数が限定されない場合であっても、各延長の終期にそれ以上延長しないとの決定があれば NPT が消滅することになる。このように見てくると、②も③も選択されず、①が選択された背景には、NPT が消滅する可能性に対する懸念があったのではないかと思われる。

核軍縮の停滞に不満を持つ多くの非同盟諸国が、核軍縮の促進に効果的であると考えられた反復延長ではなく、NPT の存続が確保できる無期限延長を選択した背景には、彼らの現実主義的な思考があったのではないと思われる。大多数の中小非同盟諸国にとって、米ロ両国の核軍縮が進展しても停滞しても、そのこと自体彼らの安全保障にさほどの影響を及ぼすようには思われない。それよりも隣国が核兵器を獲得することの方がはるかに重大な脅威となろう。そういった重大な脅威が、冷戦後の世界において大量破壊兵器が第三世界に拡散する傾向が進む中で、現実のものとして認識され始めていたのではなかろうか。そして、そのような重大な脅威の出現を核兵器に関して阻止する差し当たり最も効果的な手段が NPT だったのであり、その NPT が消滅する可能性のある選択肢はとることができなかった、ということではなかろうか。

(4) NPT 非締約国の問題

以上は、NPT 締約国に限ったことである。NPT も条約である以上、NPT の拘束力は NPT の非締約国には及ばない。国連のウェブサイトによれば、現在 NPT の締約国は191である（北朝鮮を含む）。主要な非締約国は、インド、パキスタン、イスラエルである。北朝鮮が NPT の締約国であるか否かは困難な問題であり、NPT の締約国の会合においても最終的な決定は行われていない（2003年の NPT 再検討会議準備委員会において議長が北朝鮮の NPT 上の地位の問題は取り上げないとの意図を表明）。しかし、2006年の北朝鮮による最初の核実験の際に採択された安保理決議1718や2009年の二回目の核実

験の際に採択された安保理決議1874では、「北朝鮮に対して、[NPT]・・・に復帰する（return）ことを要求」しているのであるから、北朝鮮はNPTから脱退したことが前提されていると考えられ、ここでも北朝鮮はNPTから脱退したとの前提で論を進めることにしたい。

NPTも条約である以上、条約の非締約国に対しては、核兵器の保有を違法とする点を含めて効力が及ばない。したがって、法的には、上記の4国が核兵器を保有することはNPTとの関係では違法ではないということになる。

もっとも、条約に加入していない国であっても、安保理決議によって同様の義務が課されることがある。それが北朝鮮の場合である。上記の安保理決議1718と1874はいずれも北朝鮮に対して、NPTへの復帰を要求すると共に、国連憲章第7章の下で「北朝鮮が・・・[NPT]の下で締約国に適用される義務・・・に厳格に従って行動することを決定」している。この「決定」は法的拘束力を有するので、北朝鮮は、NPTの締約国ではないとしても、NPTの締約国と同じ義務の下に置かれることになる。したがって、北朝鮮が核兵器を保有することは、安保理決議に反して違法だということになる。

このような決議はインド、パキスタン、イスラエルとの関係では採択されておらず、これら3国による核兵器「保有」については、国際法に違反するということにはならない。

なお、非核兵器地帯条約は、核兵器の保有に加えて、核兵器を自国の領域内に配備することも禁止しており、その意味でNPTを超える義務を課するものであるが、核兵器の「保有」に関する限りNPTと異なるところはないし、NPTに加入することなく非核兵器地帯条約にのみ加入している国はほとんどない（ラロトンガ条約のクック諸島とニウエのみ）ことから、ここではNPTとは別に非核兵器地帯条約について論ずることはしない。

2. 核実験

(1) PTBT

次に、核実験の実施は国際法違反であるかという問題を考える。核実験を規律する条約としては、1963年の部分的核実験禁止条約（PTBT）と1996年

の包括的核実験禁止条約（CTBT）がある。PTBT は、その名称（「部分的」）からも明らかなように、あらゆる核実験を禁止したものではない。PTBT が禁止するのは、原則として「大気圏内、宇宙空間を含む大気圏外並びに領水及び公海を含む水中」であり、地下は除外されている。

地下が除外された理由は次のような点にある。すなわち、当時、地下においても核実験を実施することのできる技術能力を有していたのは、米ソ両国のみであり、加えてイギリスもアメリカのネバダ実験場において実験を行っていた。その結果、地下以外での実験を禁止する条約は、米英ソ以外の国による核実験を認めないという条約ということになる。当時、運搬可能で軍事的に意味のある核兵器の開発には核実験が必須と考えられていたことから、地下核実験の能力を持たない米英ソ以外の諸国にとって、地下実験以外のあらゆる核実験を禁止する PTBT は、軍事的に意味のある核兵器の保有や開発を禁止しているに等しかった。それゆえ、NPT に先立つ1963年に作成された PTBT は、最初の核不拡散のための条約とも評されるし、同じ理由から、PTBT は米英ソ三国が自らの核開発の権利は保持しつつ、後発の核兵器国の核開発を阻止しようとした条約であるとして、中仏両国は今日に至るも加入していないのである。

このように地下での核実験を許容する PTBT は、米英ソ三国の核開発も、また PTBT に加入していない中仏両国の核開発も抑制することができなかった。それゆえ多くの非核兵器国は、NPT 第 6 条にいう「核軍備の縮小に関する効果的な措置」の中でも最も重要な措置として、地下を含む包括的な核実験禁止条約の締結を求めることになるのである。実際、NPT 延長会議において無期限延長の決定と共に採択された「核不拡散と核軍縮のための原則と目標」（以下、「原則と目標」と題する決定では、「包括的核実験禁止条約に関する交渉を1996年までに完了すること」が、核軍縮の具体的な措置の冒頭に掲げられていた。

(2) CTBT

包括的核実験禁止条約（CTBT）は、1995年の「原則と目標」において求

められていた通り、軍縮会議において作成された草案が1996年9月に国連総会において採択された（決議50/245）。CTBT 第1条によれば、「締約国は、核兵器の実験的爆発又は他の核爆発を実施」しないものとされる。「他の核爆発」とは核兵器を用いない爆発であり、土木工事などのいわゆる平和的核爆発を含むものと理解されている。核爆発が禁止される空間については、PTBT のように限定されていないので、地下を含むあらゆる環境における核爆発が禁止されていることになる。

もっとも、禁止の対象は核「爆発」であって、爆発を伴わない核実験は禁止されていない。例えばいわゆる未臨界実験は、爆発を伴わないので CTBT では禁止されていないと考えられている。爆発に至らない実験が禁止の対象とされなかったのは、一つにはそのような実験を禁止したとしても遵守の検証が困難であることに関係する。

CTBT との関係で最も大きな問題は、今日、164もの国が批准を終えているにも拘らず、同条約が発効するに至っていないという点である。未発効の原因は、CTBT が極めて厳格な発効要件を規定していることに関係する。CTBT 第14条によると、CTBT は条約の附属書二に列記される44の国がすべて批准してはじめて発効することになっている。そしてその44の国の中には、5核兵器国のほか、事実上の核兵器国であるインド、パキスタン、イスラエル、北朝鮮が含まれている。後者の4つの国がCTBTを批准する可能性は極めて低く、CTBT は「発効しない条約」とも称されている。

CTBT がこのように発効の極めて困難な条約となった理由は、その起草過程に見出すことができる。すなわち、イギリス、ロシア、中国、パキスタンなどの国が、核兵器製造能力をもつすべての国が参加することなく CTBT が発効しても意味がない、との主張を展開した。彼らの主張には一理あり、NPT の締約国である非核兵器国は、すでに核兵器の保有を禁止されているのであるから、その実験ができるはずはない。つまり、NPT の締約国である非核兵器国にとって、CTBT はある意味で「余分な条約」ということになる。

CTBT は、NPT は差別的であるとの理由で NPT への加入を拒否している国に対して、差別的でない条約を提示して加入を求め、それによってそれら

NPT 非締約国に核実験を禁止することで核不拡散体制をより普遍的なものにすることができる。これが核兵器国の思惑であろう。他方、非核兵器国も、核兵器国には NPT 第 6 条で核軍縮（交渉）の義務が課せられているのに、核軍縮が遅々として進んでいないことから、核兵器国を CTBT に加入させて核実験を包括的に禁止し、それによって核兵器の近代化を止めさせようと考えたのであろう。このように CTBT は、核兵器国と NPT 非加盟の事実上の核兵器国を念頭において作成されたことから、それら諸国の参加を確実にすべく、結果として発効が極めて困難な条約となったのである。

(3) 包括的な核実験の禁止

では、CTBT が発効していないので、地下を含む包括的な核実験禁止は実現されていないのか。この点については、条約である CTBT が発効してなくても、包括的核実験禁止規則が慣習法化しておれば、条約の発効の有無を問わず、核実験は原則としてすべての国について禁止されていることになる。

慣習法とは、一般慣行と法的信念の二要素によって成立し、原則としてすべての国を拘束する法であるが、包括的核実験禁止がすでに成立している法であるとする法的信念は、諸国によって共有されているようには思えない。例えば、1998年のインド・パキスタンによる核実験に際して、多くの国際機関や国際会議において、両国を非難する決議が採択されたが、それらは両国による核実験が違法であるとして非難するものではなかった。むしろそれらは、包括的な核実験禁止が法として確立してはいないことを前提にした非難であった。例えば、国連総会決議53/77は、インドとパキスタンがこれ以上核実験を行わないという法的約束を行う用意があると述べたことについて、そのような法的な約束は CTBT に署名・批准することによって表明されるべきだとしていた。状況は今日においても変化しておらず、2013年の CTBT 発効促進会議の最終宣言は、永久的で法的拘束力ある核実験の終結は CTBT の発効によってのみ達成可能だと述べている。

3. 核兵器の使用

(1) 非核兵器地帯構成国への使用禁止

冒頭に列挙したように、現在、国際社会には5つの非核兵器地帯条約が成立している。それらには、例外なく核兵器国に署名・批准を求める議定書が附属しており、核兵器国に当該非核兵器地帯の構成国に対する核兵器の不使用を法的に約束するよう求めている。これは、非核兵器地帯構成国は、NPTにおける核兵器保有の禁止に加えて、その領域に（いずれの国のものであるかを問わず）核兵器を配備しない義務を引き受けており、そのような加重的な義務引き受けへの反対給付として、核兵器国から核兵器を使用しないとの法的な保証が与えられることを予定したものである。もちろん非核兵器地帯条約議定書も条約である以上、議定書に署名・批准した核兵器国のみがそのような義務を引き受けることになる。

例えばラテン・アメリカのトラテロルコ条約附属議定書Ⅱ第3条は、「[この議定書の締約国] は、[トラテロルコ条約] の締約国に対し、核兵器を使用しまたは使用すると威嚇を行わないことを約束する」と規定している。このような非核兵器国に対して核兵器を使用しない約束を「消極的安全保証 (negative security assurance: NSA)」という。これまでに5つの非核兵器地帯条約の NSA 議定書に署名・批准した核兵器国は次の通りである。

トラテロルコ条約：アメリカ、ロシア、イギリス、フランス、中国

ラロトンガ条約：ロシア、イギリス、フランス、中国

ペリンダバ条約：ロシア、イギリス、フランス、中国

バンコク条約：

セミパラチンスク条約：イギリス、フランス

バンコク条約の議定書がいずれの核兵器国によっても署名・批准されていないのは、この条約では非核兵器「地帯」を東南アジア諸国の領海・大陸棚・EEZと定義した上で、議定書において、議定書の締約国は「地帯内」において核兵器の使用・使用の威嚇が禁止されると規定されているからである。このような規定によれば、条約の非締約国にも NSA が及びうるし、大陸棚

上部やEEZでの航行の自由が害される恐れがある、との懸念が持たれているのである。なお、アメリカでは現在、ラロトンガ、ペリンダバ、セミパラチンスクの3条約が上院に上程されており、批准審議が行われることになっている。

上記の関連する議定書に署名・批准した核兵器国は、当該非核兵器地帯条約の締約国に対して核兵器を使用しないという法的義務を負うことになるが、多くの核兵器国は、署名・批准に当たって留保を付しており、無条件の使用禁止とはなっていない。例えば、アメリカはトラテロルコ条約附属議定書Ⅱの批准の際に、「アメリカは、締約国に対して核兵器を使用または使用するとの威嚇を行わないという議定書Ⅱ第3条の約束に関して、締約国による武力攻撃が核兵器国によって支援されている場合には、条約第1条に基づく当該締約国の対応する義務と両立しないと考えるを得ない」との宣言を付している。これは要するに、そのような場合には核兵器不使用の義務から解放されるとの趣旨である。他の核兵器国も、トラテロルコ条約との関係においても、また他の非核兵器地帯条約との関係においても、多くの留保・宣言を行っており、それゆえ非核兵器地帯条約の締約国に対しても、核兵器の使用が無条件に禁止されているとはいえないのが実情である。

(2) NPT 締約国である非核兵器国への使用禁止

上に見たように、非核兵器地帯条約の締約国は、NPT 締約国の引き受けた核兵器の保有禁止に加えて、核兵器の配備禁止の義務を引き受けているのであるから、核兵器国から核兵器不使用の法的な保証を受けるべき立場にあると考えることができる。

しかし、NPT の締約国である非核兵器国も、核兵器の保有を自発的に放棄したのであるから、核兵器国から核兵器不使用の保証を受ける権利があるはずだと考えてきた。この点がクローズアップされたのが、NPT の延長問題が議論された1995年である。核兵器国は、NPT 延長会議開催の直前に、NPT の無期限延長がスムーズにいくように、NPT の締約国である非核兵器国に対して NSA を与える旨の一方的宣言を行った。

中国以外の4核兵器国は事前に相互調整を行ってほぼ同内容の条件を含む一方的宣言を行ったのに対して、中国は無条件のNSAの一方的宣言を行った。4核兵器国の宣言に含まれる条件は、アメリカのトラテロルコ条約議定書に対する宣言と同様で、他の核兵器国と同盟・連携して攻撃を行う場合には核兵器不使用の約束の例外となるとしている（最近、不使用の保証が拡大された）。他方、中国の一方的宣言は無条件のNSAであるが、宣言の翌年にラロトンガ条約議定書の批准に当たって中国が行った留保において、そのNSAに条件が付されており、中国による無条件NSAの一方的宣言の価値には疑問がある。いずれにせよ、これら核兵器国によるNSAの一方的宣言は、いずれも法的拘束力がないものと考えられている点で、その価値は限定的であるといわざるを得ない。

(3) 一般国際法に照らした核兵器の使用禁止（ICJの勧告的意見）

核兵器の使用の国際法上の評価が正面から問われたのが、1996年の国際司法裁判所（ICJ）による勧告的意見である。国連総会による諮問は、「いかなる事情においても核兵器の威嚇または使用は国際法上許されるか」というものであった。ICJは、この点について国連憲章、軍縮国際法、国際人権法、武力紛争法、国際環境法等、関連する様々な国際法規則に照らして検討した後、結論において次のように回答した。

「核兵器の威嚇または使用は、武力紛争に適用される国際法の諸規則、特に人道法の原則および規則に、一般に違反するであろう（would generally be contrary）。しかしながら、国際法の現状および裁判所の有する事実の諸要素を勘案して、裁判所は、核兵器の威嚇または使用が、国家の存亡そのものがかった自衛の極端な事情の下で、合法であるか違法であるかをはっきりと結論しえない（cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake）。」（第105項2E）

このような回答に対して、人道法の原則・規則に一般的に「違反する」と

された点を強調する立場と、人道法の原則・規則に「一般的」には反するが、自衛の極端な事情においては違法とは断言できないとする点を強調する立場とが対立している。いずれも正しい認識であるが、核兵器の使用があらゆる場合に違法であるとの結論が示されなかったのは事実である。その背景としては、先に触れたように、核兵器国がNPTの締約国や非核兵器地帯の締約国である非核兵器国に対してまで、無条件の不使用の約束を行っていないという事実が影響したものと思われる。

おわりに

以上、核兵器を保有、実験、使用の3つの観点から、現行国際法に照らして評価した。最後に検討の結果を簡単にまとめておきたい。

まず、核兵器の保有については、NPTという最も普遍性の高い（締約国191）軍縮関連条約において、非核兵器国による核兵器の保有が禁止されている。この条約は世界の国を核兵器の保有できる国と保有できない国とに分け、後者についてはさらに核兵器の製造をしていないことの検証措置を受けることを義務づけるなど、差別的な条約と見られており、核兵器国がNPT上引き受けている核軍縮の義務を誠実に履行しない限り、NPT体制は脆弱化する危険が常にある。

核実験は、1996年のCTBTによって包括的に禁止されている。しかし、CTBTはその極めて厳格な発効要件のゆえに未発効であり、今後早期に発効する見込みもない。さらに、包括的核実験禁止が慣習法になったといえる証拠もない。ただし、包括的核実験禁止条約機関（CTBTO）が一定の監視体制の構築を行っている。

核兵器の使用を一般的に禁止する条約は成立していない。核兵器の不使用は、地域的な非核兵器地帯条約との関係で、その附属議定書において核兵器国が法的に約束している。しかし、多くの議定書には、核兵器国がその署名・批准に当たって各種の留保・宣言を付しており、無条件の不使用の約束とはなっていない。核兵器国がNPT締約国たる非核兵器国に与えたNSAは、多くが条件つきであるというだけでなく、法的拘束力もなく、その価値は限

定的である。そのようなことから、1996年に示された ICJ の勧告的意見においても、核兵器の使用があらゆる場合に禁止されているとはいえないとの趣旨の見解が示されている。

こうして見てくると、様々な側面において核兵器は国際法上違法であるとの結論を容易に導くことはできず、そのためには一層の努力が必要だということになる。

【参考文献】

黒沢満『軍縮国際法の新しい視座』有信堂、1986年

浅田正彦・戸崎洋史編『核軍縮不拡散の法と政治』信山社、2008年

黒沢満『核軍縮入門』信山社、2011年

秋山信将編『NPT』岩波書店、2015年

浅田正彦「核軍備管理・軍縮50年の系譜」『外交フォーラム』2000年9月号
Masahiko Asada, “Nuclear Weapons and International Law,” UN Audiovisual Library of International Law, at http://legal.un.org/avl/l/Asada_ACD.html

II c 4 核兵器使用の合法性事件・勸告的意見（核兵器の威嚇又は使用の合法性に関する国際司法裁判所の勸告的意見）

一九九六年七月八日

74 説明所は核兵器そのものの破壊または使用を特別に禁止する、一般的範囲の条約規則も核兵器規則も見出せないから、核兵器に際するところでは武力紛争に適用される国際人道法及び中立法の原則及び規則に照らして選好すべきなされるべきなやうなところ、問題をいふべき。

[illegible]

定はこの法の統一性と複雑さを表現しつゝ証明してい
る。

[illegible]

77 つのすべては、軍事行動が第一の前提として、現存されているものとを本。これは、陸軍の法規類に類する。一九〇七年七月一日(明治三十八年)に於ては、「軍事行動を遂行するに必要の軍用設備は國境内ではない」から、そのうち。サント・ドニアル・マルク宣言は「それ」に國境外における者の活動を禁止に削減し又はその活動を不可容視にする」の義務を履行するに非ずしてはならない。一九〇七年七月一日(明治三十八年)の陸軍の法規類に關する規定の規則は「不必要の苦痛を与へることを禁ず。投擲物または物質」の制限を禁止する」(二三三)。

78 人道法の骨組を構成する諸テキストに含まれた基本的な諸原則は次のものである。第一原則は、一般住民及び民用物の保護を目的とするものであり、かつ戦闘員と非戦闘員の区別を確立する。すなわち、国家は文民を決して攻撃対象としてはならず、かつその結果、文民と軍事目標の区別を不可能にする兵器を

決して使用してはならない。第二原則に従えば、喫煙員に不必要な苦痛を与えることは禁止される。すなわち、彼等が、彼らにかかる危害を引き止むまたは彼らの苦痛を無益に増大する兵器を使用することは禁止される。この第二原則の適用において、国家はその使用する兵器について手段の選択の無制限な自由を有するものではない。

裁判所は同様に、これらの原則との関係で、マルテンス条項に言及するであろう。この条項は、一八九九年陸海の法規則例に関するハーグ第二条約に初めて挿入されたもので、かつ、軍事技術の急速な進歩を踏う効果的手段であることを証明してきた。この条項の現代的表現は、次のように一九七七年第一追加協定第第一條二項に見出される。

「一の議定書又は他の國際協定に含まれない場合においても、文民及び戰國國は、依然として、確立した慣習、人道の原則及び公共良心の命令から生ずる國際法の諸原則の保護及び支配の下に置かれる。」

前述の諸原則に従つて、人道法はきわめて早い段階で、敵国員及び市民に対するその無差別の被害のゆゑに、あるいは、戦時民に対して引き起された不必要な苦痛すなわち正当な軍事目的を達成するなかに不可欠な危害よりも一層大きな危害のゆゑに、一定タイプの兵器を禁止した。予見される兵器の使用が人道法の要請に合致しないならば、かかる使用を行うとの破壊もまたこの法に反するであらう。

70 ハートマンとエネアの親約が止む原因を得た。それは、要するに、武力紛争に適用される人道的なものであつた親約が、コソボ紛争事件における一九九九年四月九日の判決 (U.C.J. Reports 1999, p.22) に「親約が述べたように、人の生命及び「大規模の苦痛を避ける」にとつて初めて禁止であつたのである」とある。さらにこれらの差別的親約は、国際慣習法の現しえない情勢を前提するから、これを含む親約を批准した否かを問はず、すべての国に適用される。

1960年12月

80 ニエールンベルグ国際軍事裁判所は、すでに一九四五年に、一九〇七年ハーグ第四條附件規則に含まれた人道規則が「すべての文明国によつて認められかつ戦争の法規慣例を宣旨したものである」と判示した (International Military Tribunal, *Trials of the Major War Criminals*, 14 November 1945 - 1 October 1946, Nuremberg, 1947, Vol. I, p. 254)。

81 車庫建設は一九九一年以来の「エー・エス」などと同様に
 行われてきたが、同国が「法第百七十九号」に規定されて
 いる者のための国際運輸事業の提供を提出したものを名
 づけて「安室建設事業」とし、一九九二年（一九九三）二項に
 基づく「車庫建設促進法」を「安室建設促進法」として制定
 して、これを施行した（法第百七十九号（一九九三））。

「事務総長の見解では、罪刑法定主義（*nullum crimen sine lege*）の原則の適用は、国際裁判所が疑いもなく慣習法の一部である国際人道法の規則を適用すべきであることを要求する。……

既にもなく國際慣習法の一種である條約國際人道法
 のその部分が、水もくじに類する武力紛争に適用
 される法である。すなわち、戦争犠牲者保護のための
 一九四九年八月十二日ジネヴァの赤十字條約、一九〇七
 年一月一日の陸戰の法規慣例に関するハーグ第四
 條約及びその付屬規則、一九四八年十二月九日の
 ジネヴァサイト罪の防止及び処罰に関する條約、及び
 一九四五年八月八日ロンドン滅亡條約等。

人運法の大體は、法條化及びその細則としての条約の如きの形が、それぞれ法條化文書に存在した。條約事項が決定して使われなかつたといふ事實は、國際法令に於て組織的価値をもたず、それによつて大部分がすでに増補せられたものと見て、かゝる点に於て組織的に承認せられた人運原則を陳述した。これらの原則は、諸國家の權利の平等を保持せしめ、尊厳を

ۛۛۛۛۛ

38 本條において、人種はつるから、民族は種と種族と
 といふべきやうに三語を混同して用ゐるやうな一處も
 條文中には發見せられず、猶ほ *jus cogens* の一處
 といふやうな支那らしいところ、今や條文中に引出さ
 れてゐるやうな四箇所の現象の法理的性質に關係
 する。條文中の條文に依つて種族は、種族としてある
 場合、人種としての性質を有する例に、種族としての性質
 がない場合は種族と種族をいふの各條文に依つてその類
 型を種族の種族と稱する。しかし、それは條文の條
 文に適用されるものでなく、人種法の性質の問題を起して
 くるもの。それでは、條文外に引く條文に依つて我
 們に與つてゐる。

[illegible]

定書の第一条において再確認された既存の慣習法を軍に表現したものである規則に拘束されることを想定する。一定タイプの兵器が一九七四—一九七七年会議によって特別に取り扱われなかったという事実は、かかる兵器の使用が提議するであろう実質問題に関するいかなる法的考慮も生み出すべきではないものである。

55 ついで人道法の原則及び規則の植民地のありうる感
 嘆または使用への選別可能性に於ては、級別所は、こ
 れに関する疑問が、これらの原則及び規則が植民地
 の条約以前に發達したものであり、かつ、一九四九年
 のジュネーヴ四條約及びそれに対する二つの追加協
 定書をそれぞれ採択した一九四九年及び一九七四年

一九七七年のシエネラ諸会議が核兵器を特別には取り扱わなかったという理由から、ときどき提起されてきたことに注目する。しかしながら、かかる足踏はきわめて少数のものによつてのみ支持されている。広範な多数の諸国及び学者の見解では、核兵器への人道法

[illegible]

「一般に、國際人道法は他の氏姓と同じく、核兵器の威嚇または使用に適用される。
國際人道法は現代の戦況に適合するために進歩し、かつその適用はよりよい時期の兵器に限定されない。この法の基本原則はそのままである。すなわち、それは、人命の尊重のために、戦争の残酷性を緩和し、かつ制衡の手段となるのである。」(ニール・ケネディ、書簡陳述、五頁、2013年4月)。

裁判所の前でなされた陳述の中で、人道的抑圧を無視して核兵器を使用する自由をいかなる仕方であれ擁護したものはなかった。全く逆に、次のことがはつきりと述べられた。

核兵器の現状と被爆体験

広島市立大学広島平和研究所教授 水本和実

I 核兵器をめぐる世界の現状

1 世界の核弾頭数

ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）によると2015年1月現在の世界の核兵器の総数は約15,850発で、前年より500発減少した。だが、核兵器の数が減ったのは米国とロシア、英国だけ。

個別に見ると、ロシアが約7,500発、米国が約7,260発で依然として突出した存在として第1グループを形成している。この2カ国だけで世界の核兵器の約93%を占めており、核兵器の削減へ向けて最も責任が重い。

世界の核戦力（2015年1月現在）

国 名	配 備 核弾頭	その他の 核弾頭	合 計	合 計 (前年)
米 国	2,080	5,180	7,260	7,300
ロ シ ア	1,780	5,720	7,500	8,000
英 国	150	65	215	225
フ ラ ンス	290	10	300	300
中 国		260	260	250
イ ン ド		90-110	90-110	90-110
パキスタン		100-120	100-120	100-120
イスラエル		80	80	80
北 朝 鮮			6-8	6-8
合 計	4,300	11,545	15,850	16,350

出典：SIPRI 年鑑（2015年版）

2 米ロの新・戦略兵器削減（START）条約

最大の核兵器保有国である米国とロシアの責任は重大であり、率先して核軍縮に努めるべきだが、米ロ間の2010年以降の核軍縮の成果の一つとされるのが、2011年に発効した新・戦略兵器削減（START）条約である。

START 条約はもともと1991年7月に米国とソ連の間で署名され、ソ連が崩壊してロシアになった後の1994年12月に発効した条約。1994年当時、米国が約11,000発、ソ連が29,000発保有していた核弾頭数を6,000発に削減し、ミサイルや爆撃機などの運搬手段も1,600に削減することが義務付けられ、現地査察による検証手段も盛り込まれていた（START I）。

さらに後継の START II で核弾頭数を3,000－3,500発に、START III で2,000－2,500発に削減することが、米ロ双方により模索されたが、2001年に米ブッシュ政権はこうした一連の START プロセスからの離脱を宣言したため、START II は発効しなかった。これに代わり米ロは新たに2002年5月、戦略攻撃力削減（SORT）条約（モスクワ条約）に署名した。これにより2012年までに核弾頭数を1,700－2,200発に削減することが義務付けられたが、検証手段の取り決めがなく、実効性が疑問視された。

一方、START I の検証制度も、条約の取り決めにより2009年12月5日で失効するためオバマ政権は検証制度を備えた新たな START 条約を結ぶ必要に迫られていた。

こうした経緯を経て新 START 条約は2010年4月に署名され2011年2月に発効した。発効後7年以内に、配備核弾頭数を1,550発に、ミサイルや戦略爆撃機など核弾頭を配備する運搬手段を700基（非配備も含めると800基）にそれぞれ削減する内容だ。

だが、いくつかの懸念が指摘されている。まず戦略爆撃機に搭載される核弾頭数は、1機につき1発とみなして計算されるが、現実には複数の核弾頭を搭載しているため、2,000発以上の核弾頭の保有が可能だ。また、米国が進めているミサイル防衛が条約の規制の対象になるかどうかについて、米国は「対象外」、ロシアは「対象に含まれる」という立場で、見解が分かれている。米上院は条約批准にあたり、1年以内にさらなる核削減交渉を大統領に求め

る決議を採択したが、進展はない。2014年以降のウクライナ危機をめぐって米ロは対立を強めており、さらなる核兵器削減について話し合う状況ではなさそうだ。

日本とオーストラリア政府の支援で発足した「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会」(ICNND)が2009年12月に発表した報告書は、米ロの戦略核、戦術核を含むあらゆる種類の核弾頭数を1,000発以下に削減するよう勧告しているが、こうした国際社会の声に米ロは答える責任がある。

3 NPT 再検討会議の成果と課題

米ロによる核軍縮交渉と並んで、核軍縮交渉の舞台として最も重要なのは、核兵器保有国も非核兵器保有国も含めて世界の多くの国が参加する多国間の核軍縮である。そしてその最大の舞台は、5年に1度開催されるNPT再検討会議である。

(1) NPT とは何か

ここで簡単にNPTの内容や性格について説明しておこう。正式名称は「核兵器の不拡散に関する条約」(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT)で、1968年に署名され1970年に発効した。現在の締約国は190カ国。主な非締約国はインド、パキスタン、イスラエルで、いずれも核兵器を保有している。

条約の目的は3つ。その第一は「核不拡散」、すなわち米ロ英仏中の5カ国を「核兵器国」と定め、「核兵器国」以外への核兵器の拡散を防止すること。ちなみに「核兵器国」とは第9条3項で「1967年1月1日以前に核兵器その他の核爆発装置を製造しかつ爆発させた国をいう」と定められている。

第二は「核軍縮」で、第6条は各締約国が誠実に核軍縮交渉を行う義務を規定している。

第三は「原子力の平和的利用」。第4条1項で原子力平和利用を締約国の「奪い得ない権利」と規定し、原子力平和的利用の軍事技術への転用を防止するため、第3条で非核兵器国が国際原子力機関(IAEA)の査察を受ける義務

を規定している。

NPT が成立する以前の1960年代初め、ケネディ米大統領は、1970年代に核保有国が20ないし25に増えると懸念した。フランスが1960年に、中国が1964年に核実験を行ったため、米ソを中心に NPT 起草の準備が進められたが、そのねらいはすでに核超大国になっていた米ソによる「核の独占」であり、核拡散が最も懸念されたのが、すでに先進工業国になっていた旧西ドイツや日本だった。原子力平和利用の分野では、米国の原子力産業による国際支配の意図も指摘されている。

ちなみにフランスも中国も当初、NPT に批判的で、両国が NPT を批准したのは、ともに冷戦終結後の1992年だ。一方、日本も当初、NPT への加盟には慎重で、条約を批准したのは、発効6年後の1976年。全体で97番目の加盟国だった。

(2) 過去の再検討会議における成果

2010年再検討会議は全会一致で最終文書を採択し、その中で1995年と2000年の再検討会議の成果を継承した。まずそれらを簡潔に見てみよう。

1995年再検討会議の主要な決定は、①条約の無期限延長、②「核不拡散と核軍縮の原則と目標」に関する文書（以下「原則と目標」）および③中東の非核化をめざす「中東決議」の採択である。①は核兵器国の特権的地位の永久化につながるため、これに批判的な非核国側は、②③とセットで①を認めた。「原則と目標」の文書には、「包括的核実験禁止条約（CTBT）交渉の1996年までの完了」「核分裂性物質生産禁止（カットオフ）条約交渉の早期完了」「非核兵器地帯条約の拡大」などの項目が盛り込まれ、このうちCTBTは1996年に成立（未発効）している。

一方、2000年再検討会議では最終文書が全会一致で採択され、この中に1995年再検討会議の「原則と目標」に盛り込まれた内容を進展させるため、「CTBT の早期発効」「カットオフ条約の5年以内の締結」「核兵器国による核廃絶への明確な約束」など13項目の措置が盛り込まれた。

(3) 2010年最終文書の内容

2010年再検討会議が採択した最終文書は計40頁からなる。このうち「結論および今後の行動への勧告」(19-31頁)が全会一致で採択された内容で、この中に「核軍縮」「核不拡散」「原子力平和利用」に分けて計64項目の行動勧告と「1995年中東決議の履行」が盛り込まれた。行動勧告は1995年と2000年の再検討会議の最終文書を継承・発展させた内容だが、それに加えて今回初めて、「核兵器禁止条約」の重要性および「核兵器の非人道性」に言及した。また「1995年中東決議の履行」の項目では、イスラエルを含む中東諸国により、中東非核・非大量破壊兵器地帯設立のための会議(中東会議)を2012年に開催することが勧告された。

(4) 2010年再検討会議後の動き

2010年再検討会議の最終文書が提起した内容のうち、とりわけ①核兵器禁止条約、②核兵器の非人道性、③中東会議の三つが課題として指摘できよう。

①核兵器禁止条約

核兵器禁止条約の成立を目指す動きは、すでに1996年に国際的法律家グループが「モデル核兵器禁止条約」を起草し、翌年に国連に提出して以来、続いている。最近では、潘基文(パン・ギムン)国連事務総長が2008年に発表した「核軍縮5項目提案」の第1項目として提案されており、2010年再検討会議の最終文書にも、核兵器禁止条約について、潘基文事務総長の提案に「留意する」という表現で盛り込まれた。

もともと最終文書の原案では「核兵器国が2011年に核兵器禁止条約を含む核軍縮のための手段について協議を開始し、2014年に国連事務総長が核兵器ゼロへ向けたロードマップを話し合う会議を招集する」という内容だったが、核兵器国からの反対で、単に「留意する」に格下げされたという経緯がある。

しかし、その後も潘基文事務総長は、核兵器禁止条約を含む「5項目提案」を各国政府や各国の国会議員、NGOなどに精力的に訴え、2010年8月には現職の国連事務総長として初めて被爆地広島・長崎を訪問した。国際的市民運動「核兵器廃絶国際キャンペーン」(ICAN)が2012年1月に発表した報告

書によると、世界の143カ国が核兵器禁止条約の交渉開始に賛成（態度保留が22カ国、反対が26カ国）が反対だという。広島市長を会長とする平和首長会議も条約交渉開始を呼びかける署名運動を行っている。

②核兵器の非人道性

「核兵器のない世界」への道筋として、核兵器の削減を経て廃絶を目指すのが一つの方法だとすると、もう一つの方法は核兵器の禁止（非合法化）であり、「核兵器禁止条約」を支持する動きが少しずつ広がっている。そして、核兵器禁止条約の制定を国際社会に促すための論拠として、「核兵器の非人道性」を訴える動きがここ数年、急速に広がっている。

赤十字国際委員会総裁の演説

2010年4月20日、赤十字国際委員会の本部のあるジュネーブで、ケレンベルガー総裁が各国外交官に対し、核兵器の廃絶と使用禁止を訴え、その根拠として、原爆投下直後の広島に15トンもの医薬品とともに救援活動に赴いたマルセル・ジュノー赤十字国際委員会駐日代表による、被爆の惨劇の記述を引用した。

国際赤十字・赤新月運動代表者会議の決議

2011年11月26日、ジュネーブで開催された国際赤十字・赤新月運動の代表者会議で「核兵器廃絶へ向けて」と題する決議が採択された。核兵器の使用が壊滅的な非人道的結果をもたらすことを論拠に核兵器の使用の禁止と廃絶を訴える内容で、赤十字国際委員会および30カ国の赤十字社・赤新月社が賛同した。

16カ国声明

2012年5月2日、ジュネーブで開催されたNPT再検討会議準備委員会で、スイス、ノルウェー、メキシコなど16カ国が、赤十字国際委員会および国際赤十字・赤新月の訴えに賛同する形で、核兵器の非人道性を根拠に、核兵器の廃絶と非合法化を訴える声明を発表した。被爆国・日本は声明に加わらなかった。米国の「核の傘」に依存する国家が、その核兵器の非合法化を訴えることは、できないという考えによるものだと思われる。

34カ国声明

2012年10月22日、ニューヨークで開催された国連総会第一委員会で、前述の16カ国に新たに18カ国を加えた34カ国が、ほぼ同じ核兵器の廃絶と非合法化を訴える内容の声明を発表した。日本は声明に加わらなかった。

オスロ会議

2013年3月4－5日、ノルウェー政府はオスロで核兵器の非人道的影響に関する国際会議を主催した。会議には127カ国の代表および国連、赤十字国際委員会、NGOなどが参加した。会議は、核兵器の爆発が人道面や環境面などに与える影響を科学的に議論するのが目的で、出席者は外交官や医師、科学者、NGOメンバーなど500人を超えた。核保有を宣言しているインドとパキстанは参加した。NPTの5核兵器国およびイスラエル、韓国などは欠席したが、国連加盟国の半数以上が参加した。

77カ国声明

2013年4月24日、ジュネーブで開催されたNPT再検討会議準備委員会で、77カ国が、核兵器の非人道的影響に関する共同声明を発表した。前年の16カ国声明、34カ国声明と比べると、新たにオスロ会議の成果についての言及が付け加えられたが、核兵器の「非合法化」の文言が取り除かれた。日本の賛同を促すためスイスなどが配慮したとの報道もある。賛同した国の数は2倍以上に増えたが、日本政府は加わらなかった。

125カ国声明と17カ国声明

同年10月、国連総会第1委員会で、77カ国による声明とほぼ同じ共同声明がニュージーランドにより発表され、賛同国は125カ国に増えた。この時点で初めて日本も加わった。ところが、日本やオーストラリアなど「核の傘」の下にいる国17カ国が、核兵器禁止条約に否定的な文言を含む、核兵器の非人道性に関する共同声明を発表した。この時点で、両方の声明に賛成したのは日本だけ。核兵器の非人道性には理解を示す内容だが、市民社会からは、核兵器の非合法化の動きに歯止めをかけるのが目的だと受け止められている。

メキシコ会議

2014年3月には、メキシコで核兵器の非人道的影響に関する会議が開かれ、

146カ国と国際機関、NGO、被爆者代表などが参加した。

155カ国・地域声明と20カ国声明

同年10月の国連総会第1委員会では、ニュージーランドが前年とほぼ同様の共同声明を発表し、賛同者は日本を含む155カ国・地域に増えた。一方、日本やオーストラリアなども前年の内容を踏襲する共同声明を発表し、20カ国が賛同した。前年の共同声明のような、核兵器禁止条約をけん制する内容は含まれなかったが、その両方の声明に加わった日本は、もともと方向性の違う二つの声明に賛同することで、核軍縮外交をどのように進めるつもりなのか、その意図が問われている。

オーストリア会議

2014年12月、オーストリアで核兵器の非人道的影響に関する会議が開かれ、158カ国と国際機関、NGO、被爆者代表などが参加した。

③中東会議

1995年のNPT再検討会議以来の課題である「中東非核・非大量破壊兵器地帯」を創設するための会議（中東会議）を、2010年のNPT再検討会議の最終文書は、2012年中に開催するよう勧告し、フィンランド外務次官が議長役のファシリテーターとなって2012年12月に開催する準備が進められていたが、11月に突如「中東会議延期」のニュースが通信社から世界に報じられ、関係者を落胆させた。

もともと、核開発を続けるイランや事実上の核保有国でNPT非加盟のイスラエルが参加するかどうかが懸念されていた上、シリアの内戦など不安定要素が指摘されていた。会議の招集者は米国、ロシア、英国、および国連事務総長だが、延期決定後、米国務省スポークスマンは「議題や会議の方式などに関する関係国の不一致」と「中東の不安定な現状」を延期の理由に挙げた。一方、ロシアも英国も「2013年の開催を呼びかけている」とし、国連事務総長も「2013年のできるだけ早い時期」の開催を促したが、その後、開催の動きはない。1995年再検討会議以来、中東非核・非大量破壊地帯設立を求めている中東のアラブ諸国の不満は大きく、2013年4－5月に開催されたNPT再検討会議準備委員会のさなかの4月29日、エジプト代表は中東会議

の延期を強く抗議する声明を発表し、残りの会合を全てボイコットして退席した。

(5) 失敗に終わった2015年 NPT 再検討会議

2015年のNPT再検討会議では、1995年および2010年の成果と課題を踏まえてさらに発展させることが期待されたが、全体で24ページ、184項目からなる最終文書案を採択できずに閉幕した。

米国代表団のローズ・ガテムラー国務次官は最終文書が採択されなかった理由として、中東非大量破壊兵器地帯の問題での見解の不一致を挙げた。直接的な不一致点は、中東会議に関する記述だったかもしれないが、今回のNPT再検討会議までの「核兵器の非人道性に関する共同声明」への賛同国の増加と、核兵器禁止条約の制定を求める国際社会の声に、核兵器国が危機感を強めたことも、背景にある大きな要因としてあげられよう。

ガテムラー国務次官は、核兵器の非人道性に関する第3回の会議がオーストリアで開催される直前の2014年12月4日、オーストリア会議の盛り上がりを見守るような演説を、チェコのプラハで行い、次のように述べた。「我々は、形のない核兵器禁止条約や、期限を定めて全ての核兵器を廃絶するという誤った希望に基づく取り組みは、支持できないし、決して支持しない」。この演説には、核軍縮の主導権を決して非核兵器国には渡さない、という核兵器国の決意が読み取れる。今回、NPT再検討会議を不成功に終わらせたのは、この核兵器国の決意だといってもよからう。

4 米オバマ政権の核軍縮政策

オバマ大統領が就任1年目の2009年4月、プラハで演説して「核兵器のない世界」の実現を訴え、世界を熱狂させたことは記憶に新しい。だが、2010年の中間選挙で与党・民主党が大敗して以来、オバマ大統領は厳しい議会運営を強いられ、新・START条約以外に核軍縮での成果は乏しいといわれる。

そんな中、オバマ大統領は2013年6月、ベルリン演説で演説し、米ロ双方の配備戦略核弾頭の三分の一削減を訴えた。新START条約は核弾頭を1,550

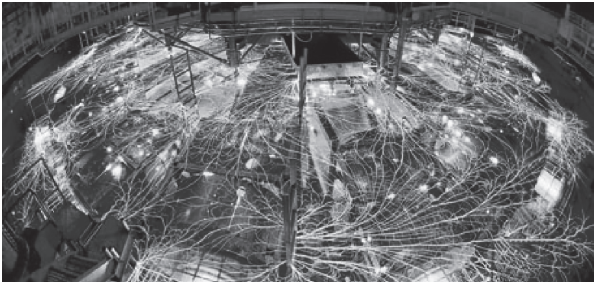
発に削減することを定めているが、この提言は核弾頭数を1,000発程度に減らす内容であり、核軍縮における一定の前進ではあるが、市民社会からはさらなる削減を望む声が出そうだ。

問われる爆発を伴わない核実験

米国は冷戦終結後の1992年以降、新たな核兵器は製造せず、爆発を伴う核実験もモラトリアム（一時停止）を続けている。このため老朽化する備蓄核兵器の性能の維持を目的としてエネルギー省は「備蓄核兵器管理計画」（Stockpile Stewardship Program）をたて、国家核安全保障局（NNSA）を2000年に設置し、傘下の5カ所の研究機関で爆発を伴わない実験を実施し、毎年四半期ごとに実験概要報告をNNSAのウェブサイト公表している。

それによると、実験は大別して「統合非核兵器実験」「集束実験」「臨界前核実験」に分かれ、さらに細かく13のカテゴリーに分かれて実施される。2013年10月に発表された四半期報告によると、2013年会計年度に実施された実験の総数は3671回にのぼり、プルトニウムを用いる臨界前核実験が1回、それ以外のプルトニウムを用いる実験が15回実施された。このうち2012年12月5日に行われた通算27回目の臨界前核実験は「ポルククス」（Pollux）と命名されてネバダの地下実験施設で実施された。NNSAのウェブサイトには「臨界前核実験により、爆発実験を行わずに備蓄核兵器の性能を維持できる」「実験には米国の科学技術誌が主催する賞を獲得した優秀な技術が用いられた」などの記述があり、臨界前核実験の31秒間の画像はYou Tubeにも投稿され、見ることができる。（NNSAのウェブサイト、http://nnsa.energy.gov/mediaroom/pressreleases/pollux120612_）

また、サンディア国立研究所では、Zマシンとよばれる核融合実験装置を用いて強力なX線をプルトニウムに照射し、核爆発に近い超高温、超高压状態を作ってプルトニウムの状態を試験する実験を2010年11月に初めて実施した。2013会計年度は計139回実施し、うち3回はプルトニウムを使用するので、使用する分量は報道によると「1回当たり8g以下」という。米国が臨界前核実験やプルトニウムを用いたZマシンの実験を行うたびに、広島市も長崎市も大統領や駐日大使宛に抗議文を送っている。



Zマシン（NNSAのウェブサイトより）

II 被爆体験に見る核兵器の危険性

広島で被爆問題の調査・研究を行なう者が最初に直面するのが、「最も基本的な資料は何か」という問題である。発行されて30年以上になる『広島・長崎の原爆災害』が今日でも広島の関係者の間では、被爆の実相を最も包括的に整理・分析した基本的資料と位置づけられている。この中では原爆による被害を「第Ⅰ部 物理的破壊」「第Ⅱ部 身体の障害」「第Ⅲ部 社会生活への影響」と分類し、第Ⅱ部では急性期障害と、放射線による後期障害や遺伝的影響について分析しているほか、第Ⅲ部では被爆者の受けた心理的・精神的影響についても掘り下げている。

『広島・長崎の原爆災害』は、米国のジャーナリスト、シェル（Jonathan Shell）が1980年代初めに核戦争の危険を警告してベストセラーになった『地球の運命』の中で、核戦争被害に関する優れた5つの研究の一つとしても紹介されている。

1 被爆体験の特殊性

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、他の戦争体験と比べて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、被災地域における死亡率

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、長崎市の死者は約7万4千人（いずれも1945年12月末まで）であり、その数字をあてはめれば、死亡率は広島市が $41.6\% \pm 3\%$ 、長崎市が 27.4% になる。通常兵器による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。

広島市は「原爆による社会的被害の状況を死亡率の観点から考察すれば、約40%以上の高い死亡率を推計することができる。この数値は、歴史上他に類をみない高い値であり、このことから原子爆弾の非人間性、特異性を推測するのは容易なのである」と記している。

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	336,483	23.2%	$41.6\% \pm 3\%$
長 崎 市	23,753	270,063	8.8%	27.4%
東京都区域	95,374	6,657,620	1.4%	—
神 戸 市	6,789	918,032	0.7%	—
名 古 屋 市	8,076	1,349,740	0.6%	—
横 浜 市	4,616	1,034,740	0.4%	—
大 阪 市	9,246	2,833,342	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

(2) 物理的影響——特異な破壊力

こうした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通常、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ている資料もあるが、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。いずれにせよこれらの要素が単独で、あるいは複合して、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

そうした破壊力の中で、核兵器の危険性を最も端的に物語っているのは、いうまでもなく放射線被曝である。被爆直後から被爆者は、放射線に起因すると考えられるさまざまな障害に苦しんできた。身体的障害は、被爆直後からほぼ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、嘔吐から白血病、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多岐にわたり、それら全体が「原爆病」「原爆症」と呼ばれたが、放射線との因果関係の立証が当初は困難なものもあった。

しかし、放射線医学を専門とする研究者らの努力でその構造が次第に解明されてきた。かつて広島大学原爆放射能医学研究所（現・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「一言でいえば、放射線が遺伝子に傷をつけること」に起因するという。被爆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、被爆後60年を経て、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」も放射線被曝の特徴である。

(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。

こうした区別はあるものの、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）と発生した障害の関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。

自らも広島で被爆した医師・肥田舜太郎氏は、長年行ってきた入市被爆者と内部被曝の関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。

もちろんこうした主張に対しては、さまざまな反論が予想される。だが、被爆体験と戦後の核実験、原発事故、劣化ウラン兵器による被害に、いずれも内部被曝という共通の危険性が存在する疑いが強いという問題提起は、被爆後60年以上を経てなお医学面での被爆体験の解明に、今日的な重要性があることを物語っている。

（5）心理学的影響

被爆60年以上が過ぎた現在も多く、の被爆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。だが、原爆によってもたらされた障害の中で最も研究が遅れているのが、こうした心理学的、精神神経学的な影

響であろう。原爆被爆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、「被爆の精神的、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なった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。

こうした中、全国の被爆者が原爆による「体の傷」「心の傷」「不安」と闘いながらいかに「生きる支え」を得たかを解明する研究が2005年、濱谷正晴・一橋大学大学院教授（社会調査論）により『原爆体験』としてまとめられた。日本原水爆被害者団体協議会が1985－1986年に全国47都道府県の被爆者約1万3千人を対象に行なった『原爆被害者調査』の中から、「体の傷」「心の傷」「不安」「生きる支え」に関連する質問項目全てに回答のあった6,744人を抽出し、その内容を細かく分析している。

濱谷氏の言葉を借りれば、その実態には「＜原爆地獄＞がもたらす＜心の傷＞にさいなまれ、＜体の傷＞と＜不安＞に苦しみおびえながら、語る苦痛をのりこえて、＜原爆・核兵器の反人間性＞を世界の人びとにつたえ、核兵器の廃絶と戦争のない社会の実現をうったえつづけてきた被爆者たちの営み」が集約されている。

ところで、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、被曝後60年以上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

久間章生防衛大臣は2007年6月30日、千葉県の麗澤大学で講演を行い、米国による原爆投下について「原爆を落とされて長崎は本当に無数の人が悲惨な目にあったが、あれで戦争が終わったんだ、という頭の整理で今、しょうがないなと思っている」と述べた。しかしこの発言に対し、日本の世論が一斉に反発しただけでなく、安倍晋三首相や閣僚内部からも批判が相次ぎ、久間防衛大臣は7月3日に辞任に追い込まれた。

同じ7月3日、ジョゼフ (Robert Joseph) 米核不拡散担当特使 (前国務次官) は米ワシントンで広島・長崎への原爆投下について「原爆の使用が終戦をもたらし、連合国側の万単位の人命だけでなく、文字通り、何百万人もの日本人の命を救ったという点では、ほとんどの歴史家の見解は一致する」と述べ、正当論を強調した。

この二つの事例は、原爆投下に関する日本と米国での評価が、原爆投下後60年以上たった今もなお、真っ二つに分かれていることを示している。

広島・長崎における被爆体験は、米国による原爆投下という行為と表裏一体である。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とすれば、原爆を投下した側の米国では、こうした原爆投下正当論が戦後形成されて支配的な世論となり、そのことが核兵器の危険性に関する警鐘を相殺し隠蔽する役割を果たしてきた。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および地上軍が、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」

筆者が米国トルーマン図書館で入手した声明草案のコピーには「日本陸軍の重要基地」との記述はない。リフトンによるとどの草案にもその表現は含まれておらず、最後の瞬間にマンハッタン計画責任者グローブズ（Leslie R. Groves）によって書き加えられたと彼は推測している。米国政府はこの後、一貫して広島を「軍事基地」と呼び続けた。またこの声明は原爆投下が「報復」であり、大規模の本土上陸作戦が続く事を示唆している。

トルーマンは2日後の8月9日に国民に対して行なった「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、同じ日に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年ごろから、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「もし米国が計画を最後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。

なお、トルーマン大統領自身は原爆投下10年後に出版した『回顧録』の中で、「100万人の死傷者」ではなく「50万人の米国人の命」が失われずに済んだと記しているが、基本的には同じ主旨と考えられる。

これに対し、50～100万人という死（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、しばしば「修正主義学派」（Revisionist）と評されることがある。いくつかの見方があるが、ほぼ共通して最終的な論拠とされているのが、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が、その中には、上陸作戦を南九州および関東平野で行なった場合の死者は4万人、南九州および九州北西部で行なった場合の死者は2万5千人、南九州、九州北西部および関東平野で行なった場合の死者は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」を論拠にした原爆投下正当論という「公式見解」が多数派を占めている。それが最も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、米国の原爆開発および投下、広島・長崎の被爆の惨状などの歴史を紹介する展示を企画したところ、議会や退役軍人らの圧力で中止に追い込まれた。その際、米国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が、さらに8年後の2003年12月からは、完全に復元されたエノラ・ゲイ号の機体がワシントン郊外の同博物館新館に展示され、波紋を呼んでいる。

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。最初からこの説が正しいと教えているわけではないが、「軍事顧問は、日本本土侵攻ともなれば、100万人もの連合国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。

以上見たように、原爆投下正当論を支える論拠は「報復」から「人命救済」へと移ったが、教育現場も巻き込んで、米国の世論形成に一定の影響を与えている。原爆投下正当論は、一般市民の間に根を下ろし、被爆の実情を通

して核兵器の危険性を伝えようとする広島・長崎市民の活動が受け入れられにくい土壤を、米国国内に形成している。

おわりに

核兵器の現状と被爆体験について概観した。核兵器をめぐる現状から得られる課題は、平和の創造のために、いかに核軍縮を実現して、核兵器がもたらす危険を低下させるか、という問題である。また、被爆体験を分析することで得られる課題は、被爆体験を科学的に分析することにより、核兵器の多種多様な危険性が具体的に示されるということである。

しかし、核軍縮の世界では、核兵器の非人道性を根拠に核兵器を非合法化すべきだという声が、米国をはじめとする核兵器保有国からは非現実的だと否定されている。また、広島・長崎の被爆体験を根拠に核兵器の危険性を訴えようとする声に対し、今日も米国国内では「原爆投下正当論」が多数派の意見として存在する。正当論の論拠とされる「100万人救済論」に客観的根拠は乏しいことが米国の歴史学者から指摘されているにもかかわらず、教育を通じて正当論は維持されており、被爆体験に基づく核軍縮の訴えを相殺している。原爆投下正当論に対する実証的な視点での再検証を、日本の研究者も積極的に行なう必要があるだろう。

核軍縮を進展させるための出発点が、核兵器の危険性に関する明確な認識であることは、いうまでもない。被爆地の役割は、被爆体験に明確に示されたその危険性を、世界に具体的に示し続けることであり、そのためには、さまざまな学問的専門領域での研究を今後も深めると同時に、それらを統合して普遍的な言葉で明快に提示する必要がある。被爆70年を経てなお被爆地広島・長崎には、核兵器の危険性に関する情報を日々アップデートして具体的に世界に提示し続けることが求められている。

【参考文献】

<単行本>

広島市・長崎市原爆災害誌編集委員会編『広島・長崎の原爆災害』（岩波書

店、1979年)

肥田舜太郎、鎌仲ひとみ『内部被曝の脅威——原爆から劣化ウラン弾まで』

ちくま新書 (筑摩書房、2005年)

ロバート・J・リフトン『死の内の生命——ヒロシマの生存者』榊井迪夫監修
(朝日新聞社、1971年)

マーティン・ハーウィット『拒絶された原爆展——歴史のなかの「エノラ・
ゲイ」』山岡清二監訳 (みすず書房、1997年)

R・J・リフトン、G・ミッチェル『アメリカの中のヒロシマ』(上)(下) 大
塚隆訳 (岩波書店、1995年)

<論文>

水本和実「核軍縮と広島・長崎：核の危険性と被爆地の課題」浅田正彦他編
『核軍縮不拡散の法と政治』(信山社、2008年)

水本和実「NPT再検討会議と日本の核軍縮外交」『インテリジェンス・レポー
ト』2015年8月号

水本和実「核兵器をめぐる現状と課題—2015年 NPT 再検討会議を前に」『平
和文化』2014年12月、No. 187

東アジア紛争と海洋法

同志社大学教授 坂元茂樹

1 はじめに

日本は、中国と韓国との間に、尖閣諸島と竹島の領有権紛争を抱えるとともに、中国との間に東シナ海において排他的経済水域（以下、EEZ）と大陸棚の境界画定の問題を、韓国との間には日本海においてEEZとの境界画定問題を抱えている。そして、この三カ国は、「海の憲法」とも称される国連海洋法条約（以下、条約）の当事国である。ということは、これら三カ国が抱える海洋紛争の法的基準になるのは条約ということになる。しかし、法的基準について合意していたとしてもその解釈に相違があるし、条約が定める紛争解決手続（15部）を利用する意思についても相違がある。中国は、主権にかかわる問題は国連といえども第三者機関に委ねる考えは毛頭ないし、竹島を実効支配する韓国も島の領有権紛争を第三者機関に委ねる考えをもっていない。

実際、中国は、東シナ海で一方的なガス田開発に踏み切る直前の2006年8月25日に、条約298条1項(a)、(b)及び(c)に定める紛争につき、条約15部2節（拘束力を有する決定を伴う義務的手続）から除外する宣言を国連事務総長に寄託した。ということは、(a)項にあるように、「海洋の境界画定に関する15条〔領海〕、74条〔EEZ〕及び83条〔大陸棚〕の規定の解釈若しくは適用に関する紛争」について、附属書VIIに定める仲裁裁判所において東シナ海での中国との大陸棚の境界画定に関する紛争を解決する途は閉ざされていることになる。298条1項では歴史的権原に関する紛争が挙げられているので、中国が南シナ海で歴史的権原と主張する「九段線」に関する紛争もまた仲裁手続の管轄権から除外されていることになる。

韓国もまた、2006年4月18日に、国連事務総長に対して、298条1項(a)、(b)及び(c)に定めるすべてのカテゴリーの紛争につき、15部2節に規定

するいかなる手続も受け入れない旨の宣言を寄託した。その結果、日本が竹島問題及び EEZ の境界画定問題を条約が定める紛争解決手続で解決する途は閉ざされていることになる。ICJ についても同様である。なぜなら、ICJ には強制管轄権が存在しないからである。日本は、1954年に竹島問題を ICJ に提訴することを提案したが、韓国により拒否されており、竹島紛争は存在しないという立場の韓国が紛争を付託するための特別合意を締結する可能性はほとんどないといわざるをえない。

こうした状況の中で、日本は隣国との間の領土及び海洋紛争をどのように解決すべきか、本日は、この点を検討してみたい。

2 海洋境界画定に関する国連海洋法条約

海洋境界画定に適用される法は、日本、韓国及び中国が当事国である条約である。同条約は、EEZ 及び大陸棚の境界画定について次のような同一の条文を置いている。その背景には、大陸棚についても、200海里の距離まで延びていない場合、「沿岸国の大陸棚とは、…200海里の距離までのものをいう」（第76条1項）という EEZ（第57条）と同様の距離基準が導入された事実がある。

「向かい合っているか又は隣接している海岸を有する国の間における排他的経済水域（大陸棚）の境界画定は、衡平な解決を達するために、国際司法裁判所規程第38条に規定する国際法に基づいて合意により行う」（第74条・第83条）。

本条でいう「衡平な解決」が具体的に何を意味しているのかは、必ずしも明確ではない。ただし、「国際司法裁判所規程第38条に規定する国際法」という表現があるように、ICJ 規程38条1項（d）にある「法則決定の補助手段としての裁判上の判決」として海洋境界画定に関する ICJ や国際仲裁裁判の判例が使用できることになる。いずれにしても、同一の内容を有するこれらの条文は、境界画定の合意に達するために関係国が誠実に行動する一般的な義務を確認しているといえよう。

従来から、大陸棚又は EEZ の境界画定の基準については、「等距離中間線＋

特別事情」原則と「衡平原則＋関連事情」原則という2つの考え方の対立があった。しかし、先の両条文は、この等距離中間線原則にも、また衡平原則にも何ら言及していない。現状では、EEZや大陸棚の海洋境界画定の問題につき一般法としての国際法は存在せず、その結果、関係当事国がみずからの法的主張に即した海洋境界画定に関する判例を見出し、みずからの法的主張が国際法的に支持されていることを明らかにした上で、相手当事国との協議の中で妥協をはかりながら合意の形成に向かわざるを得ないということになる。

ところで、等距離中間線原則はその内容において明確であるが、衡平原則の内容は必ずしも明確ではない。ICJは、チュニジア・リビア大陸棚事件判決（1982年）において、「衡平原則の適用の結果は衡平でなければならない」と述べ、そして何が衡平原則であるかという問題については、「ある原則の衡平さは、それが衡平な結果を導きだすために帯びている有用性によって評価されなければならない。…この〔衡平という〕性質を当該原則に与えるのは、解決の衡平さなのである」と判示した。要するに、衡平原則とは、各々の場合において衡平な結果を与えるような原則を意味することになる。

ところで、条約74条・第83条3項は、「関係国は、1の合意に達するまでの間、理解及び協力精神により、实际的な性質を有する暫定的な取極を締結するため及びそのような過渡的期間において最終的な合意への到達を危うくし又は妨げないためにあらゆる努力を払う。暫定的な取極は、最終的な境界画定に影響を及ぼすものではない」と規定している。本条によって、当事国に課せられているのは2つの義務であるとされる。すなわち、第1に暫定的な取極を締結する努力義務と、第2に最終合意を阻害する行為の禁止義務である。そうすると、境界未画定区域（すなわち権原競合区域）において一方的に資源探査活動を実施することは、同項が命ずる合意を阻害する行為を回避する義務に違反することとなる。本来、境界画定の合意に至る努力義務を負っている国が一方的な開発活動を行い、あるいは主権的権利や排他的管轄権を根拠に第三国の活動を許可することは、もっぱら境界画定合意の内容を自国に有利に進めることを意図した行為とみなされ、合意阻害的な行為と

なる。

それでは、以上のような条約の規定内容を踏まえた上で、日韓と日中の海洋境界画定をめぐる問題の検討に入ろう。日韓及び日中では、領土紛争の性格も、外交交渉のあり方も異なるので、以下、個別に検討を加えてゆくこととする。

3 日韓の海洋境界画定と竹島の影

(1) 竹島をめぐる領土紛争

竹島（韓国名：独島）は隠岐諸島と鬱陵島の間にあり、男島と女島の2島と数十個の岩礁からなる島である。1952年韓国の李承晩大統領が海洋主権宣言を行い、竹島を含んだ漁業管轄水域（いわゆる李承晩ライン）を設けたことで紛争が表面化した。日韓両国の主張は、次の3点で対立している。第1に歴史的根拠、第2に1905年の日本による領土編入措置の効力、そして第3にカイロ宣言から1951年の対日平和条約に及ぶ一連の措置の解釈問題である。

日本側の主張によれば、1616年、江戸幕府の許可により、漁場開拓で80年間鬱陵島を経営し、その中継基地として竹島（当時の日本名は松島）を利用していた実績がある。江戸幕府は、1696年に鬱陵島の放棄を決定し、同島への渡航を禁止したが、竹島への渡航は禁止しておらず引き続き日本領としてとどまったと主張する。他方、韓国は、『李朝官撰地理誌』に竹島を意味する于山島、三峯島への言及がある点や、松島の水域を日本漁民から守ったとする漁民安龍福の供述に関する『肅宗実録』の記述を、その証拠とする。いずれにしろ、これら両国の実行は、近代国際法の意味での実効的支配を竹島に行っていたとはいいたいように思われる。その意味では、両国とも国際法が要求する先占の要件（領有の意思をもって、無主地を実効的に占有すること）を満たす必要があった。

こうした状況下で、日本は、1905年1月28日の閣議で竹島を日本領とすることを決定し、これを告示するよう島根県知事に訓令した。そこで、島根県知事は、同年2月22日、県告示をもって竹島を島根県に編入する措置をとった。韓国は、この日本の措置は先占にあたるが、そもそも竹島は無主地では

なく韓国領であること、日本による領有意思の表明が島根県告示でなされており、韓国に通告がなかったことを理由として、その無効を主張している。これに対し、日本は、韓国が竹島を実効的に占有していた事実を立証する必要があること、1898年の南鳥島の編入も東京府告示でなされているが外国から争われていないこと、国際法上の義務として他国への通告義務はないとして、これに反論している。

その後、1943年のカイロ宣言で、日本は、「暴力及び貪欲により略取した他のすべての地域から駆逐される」ことになった。これを受けた1951年の対日平和条約は、「日本国は、朝鮮の独立を承認して、済州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する」（2条（a）項）と規定した。問題は、この中に竹島が含まれるかどうかである。韓国は、この中に竹島が含まれるとし、日本が略取した独島は、日本から分離されることになったと主張する。また、占領下の1946年1月、連合国軍司令部覚書（SCAPIN）第677号が、日本から政治上、行政上分離する地域として、済州島や鬱陵島とともに竹島を含めたこと、また、同年6月に設定されたマッカーサー・ラインが、竹島を日本漁船の操業区域外に置いたことをその証拠とする。これに対し、日本は、併合前から日本領であった竹島はカイロ宣言にいう略取した地域ではないし、対日平和条約でもSCAPIN第677号にあった竹島の名は明示に排除されていること、また、SCAPIN第677号自体、この指令中の条項はいずれも日本国領土帰属の最終的決定に関する連合国の政策を示すものと解してはならないと断っている、と反論している。実際、条約の起草過程における米韓のやりとりは、竹島に対する日本の領有権を認め、韓国の主張を否定するものであった。米 국무省による当初の平和条約草案では、たしかに竹島は日本が放棄すべき島嶼に含まれていた。しかし、この草案に対し、東京駐在のシーボルド駐日政治顧問が、國務省担当者に電報を送り、「竹島の再考を勧告する。この島に対する日本の領土主張は古く、正当と思われる」と具申した。この指摘を受け、國務省は条文を修正し、日本が保持する島に竹島を加えた。國務省作成の注釈には、「竹島は、一九〇五年に日本により正式に、朝鮮の抗議を受けることなく領土主張がなされ、島根県隠

岐支庁の管轄下に置かれた」との記述が残る。これに対し、韓国は、日本が放棄する地域に竹島を含むよう米国に修正を要求した。しかし、当時のラスク国務次官補が韓国大使に宛てた公文では、「米国政府は、遺憾ながら修正に賛同できない。竹島として知られる岩島は、我々の情報によれば朝鮮の一部として取り扱われたことはない」と述べて、これを拒否したのである。

ところが、前述したように、1952年に韓国政府は竹島を李承晩ラインの内側に含めたのみならず、さらにその後竹島の領有権を主張し、実力でこれを占拠した。これに対し、日本は同月28日付け口上書により嚴重に抗議し、韓国の領有権を否定した。

日韓国交正常化交渉でも、竹島問題は争点となった。1965年6月22日の日韓基本関係条約締結とともに、両国の間に、「紛争解決に関する交換公文」が交わされ、外交交渉によって解決できない紛争は、調停により解決することが合意された。日本は、この紛争の中に竹島問題が含まれると解している。しかし、韓国は、独島は韓国固有の領土であり、この問題は日韓間の「紛争」たりえないと主張し、「交換公文に基づいて〔竹島問題〕を国際的に解決しようとしても、われわれが同意しない限り、両国政府が合意するなんらの手続もありえない」（韓国国会日韓特別委員会における外務部長官の1965年8月14日の発言）と反発する。調停による解決の際に必要とされる手続、たとえば調停委員の選定等が行われないというのである。しかし、国際法上、一国の主張によって紛争の存否が決定されるわけではない。現在のICJの前身である常設国際司法裁判所は、1924年のマプロマチス・パレスティン事件において、「紛争とは、二つの主体間の法律又は事実の論点に関する不一致、法律の見解又は利益の衝突である」と定義している。また、1950年、ICJは、平和諸条約の解釈に関する勧告的意見の中で、「国際紛争が存在するか否かは客観的に決定されるべきものであって、単に紛争が存在しないとの主張がその不存在を証明することにはならない」と述べている。これらの判例の論理に従えば、日韓両国の間には、竹島の領有権をめぐる「紛争」がたしかに存在する。なぜならば、両国はともに、この島の領有権を主張しており、ここに領有をめぐる両国の法律の見解の対立があるからである。日本は、1954年9

月25日の口上書でこの問題を ICJ に提訴することを韓国に提案したが、拒否されている。交換公文に基づく調停も、ICJ による解決も韓国の同意を必要としており、解決の糸口が容易に見出せない状況になっている。韓国は、日本による ICJ 提訴の提案を拒否する1954年10月28日の口上書において、「独島は日本の侵略の犠牲となった最初の韓国領土であった」（大韓国外務部『獨島問題概論』1955年）とし、日本による韓国併合の第一歩と位置づけている。さらに、日本が竹島を編入した前年の1904年に締結された第一次日韓協約で外交権が制約されており、日本の措置に対して抗議を唱えられない状況にあったというのである。盧武鉉大統領が2006年4月に出した特別談話の表現を借りれば、「独島は歴史的意味をもった我々の土地だ」との認識があり、竹島問題は領有権をめぐる単なる法律的紛争にとどまらず歴史認識の問題でもあると韓国では認識されており、このことが解決をいっそう困難にしているといえよう。しかし、竹島が韓国領であることを立証しないままに、日本の侵略を云々しても何ら問題の解決にならないことは言うまでもない。

(2) 海洋境界画定をめぐる日韓の対立

ところで、EEZ の境界画定の基準をめぐって、日韓の間に意見の対立があるわけではない。なぜなら、両国とも、中間線を主張しており、その意味では等距離中間線原則の適用に同意しているからである。日本は竹島を基点とした「竹島・鬱陵島中間線」を、韓国はこれまで「鬱陵島・隠岐中間線」を主張していた。ところが、2006年4月以来くすぶっていた竹島周辺海域における海洋調査をめぐる緊張が思わぬ波紋を呼んだ。2006年7月5日、日本の再三にわたる中止ないし延期要請にもかかわらず、韓国は竹島周辺海域で海流調査を実施した。その際、日本の主張する中間線の日本側海域に調査船が入ったとされる。他方、日本は竹島周辺海域で放射能汚染調査を実施することを通告した。韓国は当初、日本公船の拿捕も辞さないという強行策を表明したが、結局、同年10月7日に両国で共同調査（相手方調査船への調査員の乗込、データ交換等）を行うことで妥協が成立した。紛争の背景には、両国がともに竹島の領有権の主張を根拠に、海洋調査には沿岸国の事前許可が必

要だとの態度をとったことがある。そこで日本は、尖閣諸島周辺海域の場合と同様に、相互事前通報制度の枠組み作りを提案したが、韓国は未だこれに応じていない。しかし、仮に韓国が、日本の反対にもかかわらず、今後海洋調査を強行する事態が生じたとしても、条約241条が規定するように、「海洋の科学的調査の活動は、海洋環境又はその資源のいずれの部分に対するいかなる権利の主張の法的根拠も構成するものではない」ので、領有権の帰趨に影響を与えることはない。

こうした緊張関係のあおりを受けて、韓国は、突如、これまでの姿勢を転換し、中間線の基点となる島を鬱陵島から竹島に変更した。この通告は、2000年6月以来、6年振りに再開された2006年6月の第5回目の日韓両国のEEZ境界画定交渉で行われた。こうして、島の領有をめぐる紛争が境界画定交渉に大きな影を投げかけることとなった。すなわち、EEZの基点を鬱陵島としていた韓国は、竹島を基点とした「竹島・隠岐中間線」の立場を採用したのである。これに対して、日本は従来から竹島を基点とした「竹島・鬱陵島中間線」を主張しており、このため境界画定の交渉は暗礁に乗り上げている。その結果、竹島の領土紛争の解決なしに、EEZの境界画定は困難な事態となった。

4 日中の海洋境界画定紛争と尖閣諸島の影

(1) 尖閣諸島をめぐる領土紛争

尖閣諸島（中国名：釣魚島）は沖縄県八重山諸島の北方にあり、魚釣島、北小島、南小島、久場島（黄尾嶼）、大正島（赤尾嶼）の5つの小島と3つの岩礁からなる島嶼群である。尖閣諸島の場合は、日韓両国が歴史的根拠を主張した竹島と異なり、歴史的根拠を主張するのは中国のみである。日本は、無主地に対する先占をその領有権の根拠としている。すなわち、1895年の閣議決定により、これらの諸島を無主地として沖縄県に編入し（ただし、大正島の編入についてはやや遅れ1921年）、平穏かつ継続的に国家機能を行ってきたと主張する。また、竹島が戦後すぐ紛争化したのとは異なり、紛争が顕在化するのには沖縄返還協定が締結された1971年である。同年、台湾が、次

いで中国が自国領と表明し、同諸島が日本に返還されることに反対してからである。その契機となったのは、1968年の国連アジア極東経済委員会（ECAFE）による、尖閣諸島周辺海域には石油天然ガスが多量に存在する可能性があるとの発表であった。したがって、この領土紛争は、当初から海底資源をめぐる紛争の性格を色濃くもっていたといえる。

中国は、尖閣諸島が明・清時代の『冊封使録』その他の文献に釣魚嶼、黄尾嶼、赤尾嶼として言及されており、台湾の付属島嶼であったと主張する。しかし、台湾が中国領となったのは1684年にすぎないのに、それ以前から台湾の一部として中国領と主張するなど疑問点もある。中国は、『順風相送』（1403年）、『籌海図編』（1562年）、『指南廣義』（1708年）、『中山傳信録』（1719年）や『台海槎沙録』（1722年）などの22点の歴史的文献を挙げている。さらに、中国は、尖閣諸島は日清戦争で日本が「盗取」した地域であり、「暴力及び貪欲により略取した地域からの駆逐」を定めた1943年のカイロ宣言により返還されなければならないと主張する。

これに対し日本は、冊封使の航路目標としてこれらの島が知られていたとしても、積極的に中国領とする文献は存在しないと反論する。また、尖閣諸島は日本が平和裏に自国に編入した領土であり、対日平和条約は「日本国は、台湾及び澎湖諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する」（2条（b））と規定するが、同列島は台湾の付属島嶼ではなく、日本が放棄した台湾には含まれないとする。また、台湾との間に締結された日華平和条約でも、尖閣諸島の返還については明記されていないことを指摘する。つまり、仮に中国が歴史的根拠をもっていたとしても、中国も台湾も、尖閣諸島の日本編入後75年間、何らの異議も唱えず日本による領有を黙認してきており、日本の領土であることは明確だといえるのである。

（2）海洋境界画定をめぐる日中の対立

前述したように、日中間には大陸棚も EEZ の境界画定も行われていない。領有権をめぐって争っている尖閣諸島の周辺海域をどちらの海域とするかで境界画定の線は大いに異なりうる。日本は尖閣諸島と中国大陆との中間線を

主張している。2003年8月、中国が白樺（中国名：春暁）油ガス田の開発に着手したことによって、日中間で、この資源開発をめぐる激しい対立が生じている。これに対し、中国が開発している一部の油ガス田については、その構造が中間線以東（日本側）まで連続していることが明らか又はその可能性を否定できないとして、日本の資源が吸い取られるおそれがあるとして、これらの油ガス田の情報提供及び開発中止を要求している。しかし、中国はこれに応じていない。

2015年7月22日、日本政府は、中国が東シナ海において資源活動を活発化させており、日中中間線の中国側で、これまでに計16基の構築物を確認したことを発表した。中国はすでに一方的生産活動に入っており、条約に違反すると思われる。この問題を考えるにあたって、ガイアナとスリナムの海洋境界画定をめぐる紛争が参考になる。条約に基づいて設置された仲裁裁判所は、2007年の判決において、境界未画定区域において一方的に資源探査活動を実施することは、条約74条・83条3項がいう合意を阻害する行為にあたると判示している。今回の中国の行為は生産活動であり、なおさらこれに該当する。

中国は東シナ海の境界画定をめぐる紛争を大陸棚の境界画定と捉えている。中国は、自然延長論を採用し、自らの主権的権利は沖縄トラフまで及ぶと主張する。こうした主張を基礎に、係争海域は日中中間線と沖縄トラフの間であるとする認識の下、中間線以西（中国側）で海底資源の探査・開発を進めている。他方、日本は、沖縄トラフは窪みにすぎず大陸棚の物理的限界を示すものではないと主張する。また、400海里未満の東シナ海の海域において境界を確定するに当たっては、両国間の中間線を基本とすべきであると主張している。つまり、日本は、係争海域は東シナ海全体におけるお互いの200海里主張の重複する海域であると主張し、中間線の設定はあくまで暫定的なものに過ぎず、境界が合意によって設定されるまでは、国際法上の権原として日本のEEZもしくは大陸棚が、日本の基線から200海里まで及んでいることは不変であるとの立場を採用している。そうすると、日本の「排他的経済水域及び大陸棚法」という国内法で定めた中間線の意義が問題になるが、この点については、日本の法令執行上の限界を一方的に設定したものであり、

対外的に日本の主張を制約するものではないという立場を採用している。

両国の東シナ海における境界画定に関する基本的争点は、画定基準を定める法原則について、「等距離基準・特別事情」と「衡平原則・関連事情」のいずれを一般規則として認めるかという点にある。日中両国はこの問題で交渉を重ねているが、双方の主張は未だ対立している。ただし、最近の海洋境界画定においては、日本の主張に沿った国際判例が形成されている。ICJは、リビア・マルタ大陸棚事件判決において、EEZと大陸棚との関係について、「EEZと同様に、大陸棚にはいまや距離基準が適用されなければならない」とし、「とりわけ、権原の証明のときはそうであって、200カイリ以内では沿岸からの距離に依存し、地質学的特性はまったく無関係である」とした上で、「裁判所としては、国家実行は等距離方法又は他のいかなるものも義務的にしていないと考える。ただ『印象的な証拠』として、等距離方法はさまざまな場合に衡平な結果を生み出すことが考えられる」(ICJ Reports 1985, pp. 33-38, paras. 34-44)と判示した。

仮に日本が、対抗措置として、実際に探査活動に入った場合、日中はさらに対立を深めることになる。それを避けるためにも、日中両国は、共同開発の実施に向けて真剣に取り組む必要がある。最近の日中による関係改善の動きは、こうした議論を進める環境整備に資するであろう。

5 影を落とす海洋強国をめざす中国の存在

中国は21世紀の「海洋強国」を目指している。「海洋強国」とは海軍大国のみならず海洋権益を確保しうる体制の国家を意味している。軍事と経済の両方がターゲットである。世界第2位の経済大国となった中国は、その経済発展のために海洋資源（漁業及びエネルギー資源）を必要としている。その対象海域は、東シナ海と南シナ海である。中国は、東シナ海では日本との間に尖閣諸島の領有権問題を抱えている。南シナ海では、中国はASEAN諸国との間で「九段線」をいかに国際法上正当化するかという課題を抱えている。いずれの海域においても、大陸棚の境界画定に成功していない。

実際、南シナ海においては、中国の九段線の主張により、ASEAN諸国（ブ

ルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン及びベトナム）との間に領有権紛争及び海洋紛争を抱えている。中国と同様に、これら ASEAN 諸国もすべて条約の当事国である。2013年1月22日、フィリピン政府は、南シナ海におけるフィリピンと中国との間の紛争を、国連条約附属書Ⅶに基づく仲裁手続に付託した。フィリピンが中国を相手取って訴えた国際裁判において中国が欠席をとっていることは、ご存じの通りである。中国外交部は、前述の宣言を根拠に、仲裁裁判所は本件の管轄権は存在しないと主張している。

フィリピンは請求訴状において、これを回避すべく、南シナ海における中国とフィリピンの海域に関する権利は条約によって確立されており、それらは領海、接続水域、EEZ 及び大陸棚に対する権利から成り立っている。中国による「九段線」に基づく海洋の主張は、条約に違反し、無効であると主張している。

これに対して、中国人民解放軍の王冠中副総参謀長は2014年6月1日のシンガポールでのシャングリラ対話会合（アジア安全保障会議）で中国の南シナ海の「九段線」問題について、次のように説明した。

「第1に、中国の南シナ海に対する主権、主権的権利、管轄権の主張は長期にわたる歴史的発展過程の中で形成されたものである。この歴史は2000年余りに及んでいる。第2に、中国の西沙群島、南沙群島は2000年余りの発展過程で常に中国の管轄下にあり、ずっと中国の所有に属している。第二次世界大戦中だけ、日本帝国主義が中国を侵略し、中国の西沙群島と南沙群島を占領した。1946年に中国政府は「カイロ宣言」と「ポツダム宣言」に基づき、日本の侵略者の手から西沙群島と南沙群島の主権を取り戻した。西沙群島と南沙群島が中国に戻ったのを受け、中国政府は1948年に現在の九段線を画定し、宣言した。第3に、南沙群島及び西沙群島を含む関係海域に関して、周辺諸国が中国の主権、主権的権利、管轄権に疑義を提起したことはなく、1970年代になってはじめてこの問題が出てきた。その重要な原因の1つが南シナ海で豊富な石油資源が見つかったことである。第4に、条約は1994年に発効したものだが、南シナ海の諸島嶼と関係海域に対する中国の歴史的な主権と主権的権利、管轄権は2000年余りの間に形成されたもので、1994年に発

効した条約はさかのぼることができない（一部省略）」と主張した。

周知のように、中国は、南シナ海で7か所の埋め立てを行い、滑走路建設を行うなど軍事的圧力を周辺国にかけ続けている。なお、2014年5月30日、先のシャングリラ・ダイアログの中で、日本の安倍首相はアジアの海における法の支配の重要性を強調した。その中で、国家は、法に基づいて行動し、自らの主張を通すために力や威圧を用いないこと、そして紛争を平和的に解決すべきだとの主張を行った。国内においては、安保法制において「立憲主義」に反すると批判されながら、国外においては国際社会における「法の支配」を主張する矛盾を安倍政権は抱えているが、この演説それ自体は支持されるべき内容をもっているといえる。なお、南シナ海事件の口頭弁論は中国欠席のままに行われ、管轄権に関する仲裁裁判所の判断が、2015年11月14日までは示される予定である。

他方、東シナ海に関していえば、日中関係に関係改善の動きがある。2015年3月17日、ソウルで3年ぶりに日中韓三国外相会議が開催され、それに先立ち、日中外相会議も開催された。中国の王毅外相は、「中日関係が真の意味で全面的、正常に発展するための最も肝心のポイントは双方が4項目の原則的共通認識を順守できるかだ」と訴えた。日中両国の4項目合意とは、2014年11月7日の日中間の合意である。その中で、両国は、

「日中関係の改善に向け、これまで両国政府間で静かな話し合いを続けてきたが、今般、以下の諸点につき意見の一致をみた。

- 1 双方は、日中間の4つの基本文書の諸原則と精神を遵守し、日中の戦略的互惠関係を引き続き発展させていくことを確認した。
- 2 双方は、歴史を直視し、未来に向かうという精神に従い、両国関係に影響する政治的困難（政治的障害）を克服することで若干の認識の一致をみた。
- 3 双方は、尖閣諸島等東シナ海の海域において近年緊張状態が生じていることについて異なる見解を有していると認識し、対話と協議を通じて、情勢の悪化を防ぐとともに、危機管理メカニズムを構築し、不測の事態の発生を回避することで意見の一致をみた。

4 双方は、様々な多国間・二国間のチャンネルを活用して、政治・外交・安保対話を徐々に再開し、政治的相互信頼関係の構築に努めることにつき意見の一致をみた」と発表した。なお、ここでいう4つの基本文書とは、「①1972年の日中共同声明、②1978年の日中平和友好条約、③1998年の日中共同宣言、④2008年の「戦略的互惠関係」に関する日中共同声明」である。2015年中に日中首脳会談が行われるかどうか、注視する必要がある。

他方、日韓関係については明確な進展がないが、早晚、関係改善に向けた環境整備の構築に向かうものと思われる。

6 おわりに

戦後70年の今日、中韓両国は、安倍政権に対して歴史認識の問題を提起している。韓国の人々にとっては、竹島は日本による植民地支配の第一歩と捉えられている。その結果、日本では島の領有権問題と考えられているが、韓国では歴史認識の問題と捉えられている。日韓両首脳は、日韓が真の和解へ向かうために何が必要なのかを、真剣に語り合う必要がある。ヴァイツゼッカー（Richard von Weizsäcker）元ドイツ大統領が述べたように、「歴史を、それをあるがままに直視し、その諸結果を可能な限り良心的に取り扱うこと」がわれわれには求められている。日本の一部の人たちの中には、深刻な傷が日本の隣国に加えられた、その傷痕が今日に及ぶまで痛みを与えつづけているということに、あまりにも無自覚な人たちがいる。韓国や中国をはじめとする隣国に深く根をおろした不信感を除去するためには、日本に今ほど過去の歴史に対する誠実な反省が求められている時代はない。他方で、私は、東アジアカップで韓国のサポーターたちが掲げた「歴史を忘れた民族に未来はない」とのメッセージをうのみにしようとは思わない。反省は他人から押しつけられるものではないし、いわれなき非難のすべてをわれわれが受け入れる必要はないからである。どのようにみずからの歴史をとらえるかはそれぞれの民族が行うことであり、他国から口出しされる問題ではない。歴史を「他者の告発」だけに用いることは、誤った態度であると思います。

ドイツの公法学者ベルンハルト・シュリンク (Bernhard Schlink) は、「法には想起することと忘却することの両者が内在している。法は、行為者が自分の犯した罪に捉えられ、自分の罪の責任を負うことを要求する。同時に、過去のことはピリオドを打って片付けるべきことも要求する。法には想起と忘却の両者が内在するので、法の一方の方向への道具化も、他の方向への道具化も単なる道具化にとどまらなくなる。道具化は法を衝突させる」と述べている。今日の日韓の歴史認識をめぐる厳しい対立を想起するとき、シュリンクの次の言葉は日本の現状に思いを馳せるとき極めて示唆的です。「忘却の文化は勝者の文化である。この文化では、勝者は相手に出させた犠牲者のことは忘れるが、自分たちがささげた犠牲者のことは忘れない」。

過去のことを水に流したい心情から未来志向を語る政治家がいるとしたら、この言葉を噛みしめる必要がある。われわれ日本人は、毎年8月6日と9日の広島と長崎の原爆の日に、過去の原爆の惨禍を想起し、原爆によって戦争は早期に終結させることができたと考える加害者の国の人たちに、原爆の悲惨さ、核兵器の悲惨さを想起させ、忘却の文化に生きないようにと語りかけている。日本人による原爆記念日の行事は加害者である米国に向けられているのではなく、原爆や核兵器の廃止は人類の課題であるとして普遍化されたメッセージとして発信されている。それゆえにこそ、日頃、日本の問題を取り上げることの少ないヨーロッパのTV局でも8月6日の広島の式典を取り上げるのだと思われる。韓国による植民地支配の問題の取り上げ方は、日本に対する被害者感情があまりに強く、広島や長崎の運動とは異なる面があるように考えます。従軍慰安婦の問題も、日本への責任追及にとどまるだけではなく、戦時下における女性の人権という普遍的テーマで論じる必要があると思われる。

たしかに、人は過去に向かって生きることはいかなる。それゆえ、当然、われわれは未来を語るが、日本の優れた外交官（須之部元外務次官）がかつて指摘したように、「未来は現在の延長線上にのみありうるのであり、そして現在は過去の産物以外何ものでもない」との言葉を想起すれば、われわれが過去の歴史を語ることこそが、真の意味での未来志向であることがわかる。

私の立場は、われわれは過去の克服を忘却によって行うのではなく、想起によって行う必要があるということです。

しかし、その際に、われわれには次のような心構えが必要だと思います。ヴァイツゼッカー元ドイツ大統領が述べた、「私たちは、歴史を自己弁護のためとか、他者の告発や罪の相殺のために悪用しようとは思いません。このようなことを歴史が必要としているわけではありませんし、このようなことをしたところで、私たちを未来に向けて前進させる一助にはならないでしょう」という言葉にこめられた精神です。

かつて大阪の橋下市長が「従軍慰安婦は必要だった」との発言の文脈の中で、当時は英米もドイツも同じ事をしていなかったのではないかと発言しました。しかし、そのように罪の相殺のために他国をあげつらっても、日本の立場が他の国の人々から理解を得ることはできないだろうと個人的には考えています。

戦後70年、日本は今、大きな岐路に立とうとしています。「平和のために平和に備える（“*Si vis pacem, para pactum*”）」のではなく、「平和のために戦争に備えよ（“*Si vis pacem, para bellum*”）」という議論が前面に出てきています。かつて、「積極的平和主義」という言葉は、平和を単に戦争のない状態（消極的平和）と考えるのではなくて、平和学者のヨハン・ガルトゥングのいう「構造的暴力」のない状態、あるいは「人間の安全保障」が確保されている、公正かつ持続可能な平和の条件の存在を明らかにすること（積極的平和）を意味する言葉として使われていました。つまり、人間の安全保障のために環境保全や貧困の撲滅のために何が可能かを考えようという議論の文脈で使われていました。ところが、安倍政権は国際紛争への積極的関与のためにこの言葉を使っています。

安保法制の議論にみられるように、中国を念頭に置いた安全保障環境の変化を理由に、集団的自衛権行使の容認に踏み切る戦略的現実主義の世界に日本が身を置くのか、日本国憲法の平和主義を基調とした平和的国际協調主義を続けていくのか、日本にとって熟議すべき課題が、今、われわれの前に提示されています。日本国憲法第98条2項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定して

います。戦後日本は、国際法に大きな信頼を寄せている国です。国際法は、紛争の平和的解決の義務を国家に負わしています。海洋紛争であれ、領土紛争であれ、この点で変わることはありません。国際法を遵守してゆくという戦後の日本の志を持続させてゆく必要があると一国際法研究者として考えています。

【参考文献】

- ・坂元茂樹「尖閣諸島をめぐる中国国内法の分析」『島嶼研究ジャーナル』第4号（2014年）
- ・坂元茂樹「韓国国際シンポジウムにおける竹島論争」『島嶼研究ジャーナル』創刊号（2012年）
- ・坂元茂樹「海洋境界画定と領土紛争」村瀬信也・江藤淳一編『海洋境界画定の国際法』（東信堂、2008年）
- ・坂元茂樹『条約法の理論と実際』（東信堂、2004年）
- ・ベルンハルト・シュリンク（岩淵達治他訳）「法による過去の克服」『過去の責任と現在の法』（岩波書店、2005年）
- ・R. V. ヴァイツゼッガー、山本務訳『過去の克服・二つの戦後』（日本放送出版協会、1994年）

予防外交論の現状と課題

広島市立大学広島平和研究所教授 吉川 元

1 はじめに—予防外交論の新しさ

戦争防止と平和維持は国際社会の悲願である。特に今日の緊張する東アジアの国際関係を見るにつけ、今日ほど紛争予防の取り組みが必要とされる時はない。それでは戦争はどのように防止できるのか。

「予防外交 (preventive diplomacy)」の重要性とその必要性について、またその効果について、近年、理解が広まっている。そもそも紛争というものは、人間社会にはつきものであり、しかも社会発展や政治改革の契機にもなるので、紛争の発生を全面的に予防することは決して望ましいことではない。それにすべての紛争が武力紛争に発展するわけでもない。予防外交の目的は、放置すれば武力紛争に発展する可能性を秘めた対立や紛争の発生を未然に防止することにある。

「予防外交」という用語は、1960年にハマーショルド国連事務総長（当時）によって初めて使用されている。それは米ソ超大国間の戦争に発展しかねないような地域紛争の予防という意味で使用されている。今日的な使用法の予防外交概念が普及する直接のきっかけは、ガリ国連事務総長の報告書「平和の課題」（1992年）における予防外交の提唱である。ガリはその報告書の中で、紛争の発展過程を4段階に区分して、それぞれの段階で国連が取り組むべき安全保障活動として、紛争前の予防外交 (preventive diplomacy)、紛争さなかに紛争当事者の和平を強制する平和強制 (peace making)、和平協定後の平和維持 (peace keeping)、そして紛争後の平和構築 (post-conflict peace building) を提言した。

同報告書の中で使用されている予防外交の定義は次の通りである。「紛争当事者間に対立が発生するのを防止する活動、また対立が紛争へと発展するのを防止する活動、あるいは紛争が他へ波及するのを防止する活動」である。

一方、平和構築とは「紛争の再発防止のために、平和を強化させ、それを確固たるものにすべき肝心の社会の仕組みや構造を特定し、それを強化支援する活動」と定義されている。紛争後の平和構築の狙いは紛争後に紛争の再発を防止することにある、そのために安定した国家に向けて再建に努め、そうすることで国内平和の基盤を固めようとするにある。そのように考えると、平和構築も広義の意味で予防外交に含めることができよう。

2 紛争をどのように予防するのか

2.1 紛争の平和的解決の歴史

戦争の予防に向けた国際社会の取り組みは決して新しいものではない。国際政治の歴史を一瞥するに、産業革命を機に戦争の機械化が進む19世紀末から国際社会は国際紛争の平和的解決および平和の維持策に知恵を絞り、様々な戦争予防策が考案されてきた。それはおよそ次の8つの戦争予防策に大別されよう。

1. 紛争の平和的解決 第一次世界大戦後、国際紛争の平和的解決のために常設国際司法裁判所が設立され、第二次世界大戦後には国際司法裁判所に引き継がれ、国際紛争の仲裁と勧告に取り組んできた。
2. 戦争の違法化 戦争が合法であるから戦争に訴える国がある。すると、戦争を違法化すれば戦争がなくなるはずである。こうした考え方は国際連盟の設立以来、戦争違法化への取り組みに発展し、国連体制下で武力行使の禁止原則に結実する。
3. 経済国際主義 国力の増長、国外の権益保護または天然資源や食糧の確保目的で侵略戦争が発生する。すると、経済的相互依存関係を創り、自由貿易体制を確立すれば資源や食糧を平和的に（お金で）確保できるようになり、侵略戦争は起こりえないはずである。こうした考え方が経済国際主義の平和創造の試みに発展し、それがGATT（関税と貿易に関する一般協定）、WTO（世界貿易機関）などの経済国際主義の制度発展につながった。
4. 国際交流 人種偏見または民族憎悪に根差す相互不信感が人々をして

殺戮行為に走らせる。すると、国際交流を進め、友好と相互理解が進めば国際平和の創造につながるはずである。こうした考え方が国際連盟の知的協力委員会の活動、第二次世界大戦後にはユネスコ（国連教育科学文化機関）の活動に発展する。

5. 軍縮・軍備管理 武器があるから戦争になる。すると、軍縮および軍備管理を進めることで平和が創造されるはずである。こうした考え方が種々の軍縮条約、軍備管理協定に結実する。
6. 集団安全保障 政治指導者は勝機があるから戦争に訴える。すると、各国の政治指導者に戦争行為は全世界を相手にする無謀な行為であり、勝ち目のない戦争であると認識させるに十分な軍事力の不均衡状態を創れば、戦争に打って出る国などないはずである。こうした軍事力の不均衡状態の制度を創ろうとする考え方が国際連盟の集団安全保障体制の創設につながり、それが今日の国連の集団安全保障体制に引き継がれている。

以上の6つの戦争予防策は、20世紀前半までに考案されたものである。20世紀後半になると新たに次の2つの紛争予防策が考案されている。

7. 信頼安全醸成措置（CSBMs）一定規模以上の軍事演習や軍隊移動に関して1年前に事前通告を行えば軍事関係に信頼関係が醸成され、そのことが奇襲攻撃や偶発戦争の予防につながるはずである。こうした考え方がCSCE（欧州安全保障協力会議）で考案された信頼安全醸成措置であり、それがCSCEプロセスに導入されたことによって東西間の軍事的信頼関係の醸成につながった。
8. 民主主義による平和 一党独裁体制または権威主義体制は、人民を抑圧する統治システムであり、ナショナリズムを煽る好戦的な統治システムでもある。一方、民主主義国間には戦争は発生しない。こうした考え方が「民主主義による平和」論の台頭につながる。「グッドガヴァナンス」のグローバル普及によって平和地帯が拡大され、その結果、地球規模に平和地帯を拡大させることで平和を実現しようとする思想的基盤となっている。

以上の8つの戦争予防策は、「民主主義による平和」思想を除き、すべて国際戦争（紛争）の予防策であり、それも国際場裡における国家行動の規制または国際関係の制度化による戦争予防の試みである。ところが侵略戦争が激減し、戦争の様式が主として内戦に移り、しかもソ連・ユーゴスラヴィアの一党独裁体制の崩壊と分裂に伴い「新戦争」（M. カルドー）が発生したことから、統治システムの在り方そのものに武力紛争の原因があると考えられるようになる。ここに戦争原因を統治システムに見出し、それを改革することで戦争を予防しようとする今日的な用法としての予防外交概念が胚胎する。

2.2 短期予防外交と長期予防外交

今日の予防外交の狙いは国際社会が武力紛争原因を早期に発見し、紛争の芽を根源から断つことにある。すでに発生している紛争の場合、それが武力紛争に発展しないように紛争原因を除去するとともに、将来、武力紛争の原因になりかねないような国内の政治・経済システム（構造）を矯正することで、武力紛争の芽を早期に摘み取ろうとするのが予防外交の本旨である。

このことは、紛争予防の目的に短期予防外交と長期予防外交というおよそ2つの次元があることを意味する。例えば憎悪と差別用語（ヘイトスピーチ）の応酬がみられると、それが早晩、民族対立に発展し、放置されれば民族紛争に発展する可能性を秘めているものと考えられる。民族紛争の兆候や紛争原因は容易に特定できるだけに、対策を講じれば短期的かつ効果的に紛争を予防することが可能であろう。こうした紛争予防への取り組みを短期予防外交と呼ぶ。

一方、統治システムに潜む紛争の構造原因を除去することで武力紛争を予防することも可能であろう。国内の武力紛争の発生の背景には、非民主的な統治システム、強制的な同化政策、あるいは地域間または集団間の経済格差など政治的、社会的、あるいは経済的な構造要因があると考えられる。となれば政治、社会、経済の構造（仕組み）の改革に取り組むことによって中長期的に武力紛争の予防が可能であると考えられる。こうした長期的視野に立つ紛争予防の試みを長期予防外交と呼ぶ。

2.3 武力紛争発生の構造要因

2.3.1 武力紛争の3類型

紛争予防には、紛争原因を知ることから始めなければならない。武力紛争（戦争）には、領土紛争、統治紛争、人道的干渉（戦争）の3つに大別され、それぞれの発生原因は異なる。領土紛争とは侵略戦争や植民地戦争、領土併合または失地回復など領土拡張目的の戦争である。ユーゴスラヴィア紛争の例にみられるように、特定の民族集団の支配領域の拡大目的に戦われる近年の内戦も領土紛争に含むことができよう。統治紛争とは国際戦争の場合、冷戦期に頻繁にみられたように非友好国の特定政権を倒す目的で戦われる戦争であり、内戦の場合、共産党対国民党の中国内戦の例にみられるように特定の政治集団間で統治権を競い戦われる内戦である。人道的干渉とは19世紀まではマイノリティ保護目的で戦われた国際戦争を意味し、近年ではNATOの対コソヴォ戦争や対リビア戦争の例にみられるように、多国籍軍による人道目的や人命救済目的で戦われる国際干渉戦争である。

2.3.2 統治システム要因

武力紛争が発生する背景には、脆弱な国（weak state）の統治システムに起因する構造要因と戦争を長引かせる紛争長期化の国際要因とが作用している。脆弱な国では政変、クーデター、著しい人権侵害、民衆殺戮、および内戦など脆弱な国特有の政治対立と紛争が発生している。脆弱な国というのは、軍事力の弱い国を意味するのではなく、国家建設（state building）と国民統合（nation building）の双方において、またはいずれか一方において未発達な国を意味する。国民統合が未発達で、しかも多民族国家である場合、領域正当性が確立されていないことから国内に深刻な分離主義運動を抱える傾向にある。一方、国家建設の歴史が浅く統治正当性が確立されず、政府の統治基盤が脆弱な国では国内に深刻な反政府勢力を抱える傾向にある。こうして脆弱な国は活動的な分離主義者または活発な反政府勢力が存在し、その結果、政府対分離主義者との内戦（領土紛争）、あるいは政府対反政府勢力との内戦（統治紛争）が発生する構造を内在させている。

紛争は脆弱な国で発生する傾向にあるが、その傾向は地域で異なる。地域別には中東、アフリカ、ついでアジアで頻発している。西欧、北欧、北米の平和地帯は、政治的に安定した自由で民主的な国から構成されており、ここでは経済的な相互依存関係が進み、しかも国際機構が重層的に機能している。各国の軍事力は同地域内の特定国に対して向けられてはおらず、それ故に域内で国際戦争が勃発することは考えられない。一方、脆弱な国から構成されるアフリカ、南アジア、中東、コーカサス、バルカンでは国際関係は恒常的に緊張しており、国際紛争も国内紛争も頻発する傾向にある。東南アジアおよび東アジアでは戦争は頻発していないものの、同盟による勢力均衡と軍拡競争が展開されており、しかも軍事力が地域内の特定国に向けられているために恒常的に軍事的な緊張関係が存在する。

それではなぜ中東、アフリカ、アジア、及びバルカンとコーカサスで戦争が頻発する傾向があるのだろうか。地域特有の国際関係秩序とその地域特有の国家統治システムとの間に何か関係があるのだろうか。内戦が発生する地域は主として脆弱な国から構成されている。これらの紛争地帯では文化的共通性は希薄で、相互依存関係は弱く、地域主義の形成の動きは鈍く、地域安全保障機構は存在しないか、存在しても機能していない。それ故に領域正当性または統治正当性の欠如に起因する国家の脆弱性を反映して、地域別に戦争様式が異なる。大規模武力紛争に限定すれば、アフリカでは統治紛争が圧倒的多数を占め、中東とアジアでは統治紛争と領土紛争がともに発生するが、その割合は領土紛争が統治紛争を上回る。南米での紛争は統治紛争に限定されている。欧州では1990年代初頭に旧ソ連のコーカサス地方、およびバルカン地方の旧ユーゴスラヴィア各地に突如、領土紛争が発生した。

2.3.3 戦略的援助外交要因

脆弱な国で発生する近年の戦争（大規模武力紛争、特に内戦）は、その多くが統治システムに起因する戦争であるが、宣戦布告はなされず、よって戦争の開始日を特定することはできない。また、近年の戦争は長期化する傾向にある。戦争はいったん始まると平均して7年続き、しかも、和平が実現し

でも5年以内にその44%が再発している。つまり和平協定（休戦協定）後の平和は不安定であり、しかも休戦協定の多くは破棄され、戦争、特に内戦はしばしば再発する傾向にある。

戦争が再発したり、長期化したりするのは、戦争を外部から支える国際要因があるからである。すなわち戦略的援助外交である。冷戦期の東西イデオロギー対立の下で、米ソ両超大国は仲間（友好国）創りの国際政治ゲームを展開し、友好国を繋ぎ止める見返りとして友好国の政府に対して軍事援助や経済援助を行う。東西両陣営の一方の陣営は、それが人権侵害の国であろうと、独裁国家であろうと友好国を繋ぎ止めるために戦略的援助外交によって非民主的な国の政府を支え、反政府勢力を他方の陣営が支えたのである。このように戦略的援助外交が紛争構造を内在させる脆弱な国の紛争（内戦）を外部から支え、長期化させる原因となっている。

2.3.4 消極的主権国際平和秩序

政府側が戦争を続ける上で、あるいは武力紛争の芽を早期に封じ込める上で、政府側に有利な国際環境を保障したのが冷戦期特有の消極的主権国際平和秩序である。消極的主権国際平和秩序とは、主権平等、人民の自決、領土保全、それに内政不干渉を基調とする国際平和秩序を意味する。特に冷戦期には各国の統治システムやガバナンスの在り方は、国際社会からの批判や干渉が許される領域ではなく、それに起因する統治紛争や領土紛争の兆候があっても国際社会はそれを看過せざるを得なかった。特に内政不干渉原則を盾に外部干渉から免れた政府は、反政府活動や分離主義運動を弾圧する自由を得た結果、脆弱な国において著しい人権侵害のみならず大規模デモサイド（democide）が発生したが、国際社会はそれに干渉する根拠を持ち合わせていなかった。

消極的主権国際平和秩序のもとでは、国連が主導した平和維持活動として中立の立場から「平和」維持に努めていたのであり、決して紛争の根本原因を除去することによって中長期的に平和の構造を創造しようとしたわけではない。特に領土紛争後の和平協定後に展開された国連PKOは、パレスチナ紛

争への国連休戦監視機構（UNTSO）、カシミール紛争への国連インド・パキスタン軍事監視団（UNMOGIP）の例にみられるように、領土紛争の根本原因が解決されないまま平和を維持せねばならず、それ故に今日まで撤退できずにいる。

3 予防外交の実践法

3.1 ガヴァナンスを問い始めた国際社会

紛争の構造要因を統治システムに見出す以上、紛争の芽を早期に発見し、国際社会が組織的に予防外交に取り組むには、予防外交体制を構築せねばならない。加えて、協調的に安全保障共同体の創造に取り組む上で国際機構を中心とした地域共通の安全保障観（パラダイム）の形成を必要とする。それに伴い、ガヴァナンスの矯正目的の国際関与を正当化するために、国際関与が内政干渉にあたらないように国家統治システム、すなわちグッドガヴァナンス国際基準を確立する必要がある。

「恐怖の均衡」の上に築かれた「長い平和」の冷戦が終結すると、欧米諸国は、EC/EUを通してまた国連を通して、グッドガヴァナンス基準のグローバル普及に取り組み始める。先述の「平和の課題」のなかでガリ国連事務総長は「絶対的かつ排他的主権の時代は過ぎ去った」ことを告げるとともに、各国の指導者に向けて「良好な国内ガヴァナンスの必要性」を認識するように訴えている。これを皮切りに、国連は、その後、「民主主義による平和」論を支持する一連の報告書を採択する。同時に、国連を舞台に民主主義、法の支配、人権尊重といった諸価値を基調とするグッドガヴァナンスの統治基準が論じられる。加えて国連開発計画（UNDP）から「人間の安全保障」への取り組みが提唱され、やがて国際社会の「保護する責任」も国連の俎上に上った。こうしてグッドガヴァナンスを平和の要件とみなす国際安全保障観の普及が始まったのである。

3.2 国際安全保障環境の変化

グッドガヴァナンスの国際正当性が高まる背景には、「民主主義」と「平

和」を結びつける意図的な「民主主義による平和」思想、すなわち民主国家の普及拡大による平和地帯の拡大を構想する平和思想の形成の試みがあった。

それでは民主主義を基調とするグッドガヴァナンスがなぜ平和の実現要件とみなされるようになったのか。そこには次の3つの冷戦後の国際安全保障環境の変化が介在していると考えられる。第一に、人間の安全保障観の芽生えがある。ソ連・東欧の社会主義体制が崩壊した結果、権威主義体制や独裁体制は、その国の市民の安全保障にとって戦争と同等に、あるいはそれ以上に脅威であることが認識されるようになった。政治学者 R. ランメルの研究で明らかにされたように、ジェノサイドを含め政府による市民に対する政治的な大量殺戮を意味するデモサイドの犠牲者数は、中国共産党政権下の7,670万人を筆頭に、ソ連の共産党一党独裁体制下の6,200万人など独裁国家や権威主義国家に集中している。しかも20世紀を通してデモサイドの犠牲者数の総計は2億6千万人以上に上り、それは同時期の戦争犠牲者数をはるかに上回るという。冷戦期の消極的主権国際政治ゲームの負の面が明るみになったことから国際平和の創造を構想する上で人間の安全保障をも念頭におく必要があることが認識されるようになり、それ故にグッドガヴァナンスを前提にした国際安全保障観への転換が求められたのである。

第二に、共通の安全保障の芽生えがある。冷戦の終結は、それまで西側が主張してきた人権および民主主義の勝利であるとみなされるようになり、ロシアや東中欧の民主制移行期国の「揺り戻し」防止が国際安全保障上の課題として認識されるようになった。S. ハンチントンが『第三の波』で論じているように、これまで独裁体制の崩壊後に民主制移行に失敗して独裁体制への「揺り戻し」を経験する国が多々あった。民主主義の勝利を確固たるものにするには、西側の政治指導者は歴史的に民主主義の経験のない旧ソ連の承継国である CIS 諸国の民主化の行方を欧州共通の安全保障問題として捉えるようになったのである。

第三に、1990年代初頭に世界各地で発生した「新戦争」が及ぼす安全保障観の変容がある。新戦争が統治正当性も領域正当性も確立されていない脆弱な国で発生し、しかも国外のディアスポラからの支援で支えられ、長期化し

た戦争になったことから、人権尊重とマイノリティ保護が地域安全保障の実現要件と考えられるようになった。それ故に紛争予防において国際平和と人間の安全保障の観点から自由で民主的な統治制度の確立が求められるようになったのである。

3.3 欧州の東方拡大

激動する冷戦後の安全保障環境の変化に伴い、グッドガヴァナンスが国際平和と国際安全保障の実現要件と認められるようになると、国際平和と人間の安全保障のために他国の統治をグッドガヴァナンス基準に合わせるよう矯正することが求められるようになる。その実践が民主化支援外交であり、その根拠となるのが OSCE の安全保障概念である。

冷戦期の友好国作りのための戦略援助外交は、上述の国際安全保障環境の変化を受けて戦略的価値を失う。その結果、西側諸国では反共主義の戦略援助外交に代わる新たな援助理念が求められるようになった。それが民主化支援外交の始まりである。最初に転換を図ったのは EC であった。EC は欧州連合条約（マーストリヒト条約、93年発効）を採択し、単一の共通通貨、共通の市民権を含む欧州統合を深化させる方針を確定する一方で、共通外交・安全保障政策を打ち出す。同政策の基本目標に欧州の共通価値、基本的利益、および独立と領土保全を掲げ、国連憲章、ヘルシンキ宣言およびパリ憲章の目的に沿って平和を維持し安全を強化すること、並びに民主主義、法の支配、人権および基本的自由を尊重し、発展させ強化させることを掲げた。それはかつての帝国主義時代の「文明基準」の復活を彷彿させるものでもある。

冷戦後に始まる欧州の東方拡大の流れの中で、欧州のグッドガヴァナンスの東方拡大は国際機構の役割分担で行われるようになる。経済面の国際統合を EU が担い、軍事・安全保障面の国際統合を NATO が担い、人権、ガヴァナンス面の国際統合を欧州審議会が担うことになる。そして OSC 共通・包括的安全保障概念に基づく安全保障共同体創造の一環に予防外交が展開されるようになる。

3.4 共通・包括的安全保障パラダイム

欧州及び旧ソ連を含むユーラシア大陸から北米にかけて欧州・大西洋地域の安全保障共同体創造の役割を担い、特に、紛争予防、危機管理、および紛争後の平和構築を担うのが CSCE/OSCE である。

CSCE/OSCE を中心にした国際安全保障観の進展、共通統治基準としてのグッドガバナンスの形成、及び予防外交体制の構築過程を時系列的に素描すると次のようになる。1990年11月、OSCE パリ首脳会議において欧州の「唯一の統治システム」としての「民主制」を構築し、それを強化し安定させることが確認された。東欧民主革命の翌年、CSCE パリ首脳会議で採択されたパリ憲章の中に統治システムと国際平和・安全保障との関連を問う次のような注目すべき一節がある。「我々の相互関係の今後の発展は、民主主義的な価値、並びに人権と基本的自由を共通に遵守することができるか否かにかかっている。参加国間の平和と安全を強化するためには民主主義の発展、人権の尊重及びその効果的な行使が不可欠であることを確信する」。パリ首脳会議から2年後の1992年7月にヘルシンキ首脳会議で採択された「新ヘルシンキ宣言」において北米大陸からユーラシア大陸にまたがる「ヴァンクーバーからウラジオストック（「V から V」）」にかけて広大な地域に「民主国家の共同体」の創造に取り組むことが宣言された。

さて、OSCE 安全保障共同体創造の手引きとなる安全保障概念が共通・包括的安全保障概念である。その特徴は、第一に、共通の安全保障の実現のための協調的取り組みにある。共通の安全保障という考え方は、一国の安全は他国の安全と不可分に結びついているという「安全保障の不可分性」に基づく安全保障観を基盤にしている。第二に、安全保障の包括的な取り組みを意味するのが包括的安全保障である。軍事力で国を守ることを意味する伝統的な国家安全保障観（国防）から脱却して、安全保障領域を、軍事的次元（military dimension）、経済的次元（economic dimension）、および人権尊重、法の支配、民主主義に関する人間的次元（human dimension）の3次元に分類し、これらのすべての領域の包括的な安全保障の取り組みを包括的安全保障と呼ぶ。

OSCE を舞台に地域共通の安全保障概念の練り直し討議が始まり、その討議はリスボン首脳会議宣言（1996年）において「21世紀のための欧州共通・包括的安全保障モデル」の採択を経て、イスタンブール首脳会議（1999年）での欧州安全保障憲章へと落ち着く。注目すべきは、その憲章において「人権と基本的自由の尊重、民主主義、そして法の支配」が包括的安全保障概念の「要」であることが確認された点にある。統治システムと国際安全保障を関連付ける国際平和の思想はこうして形成されたのである。

3.5 予防外交の専門機関

次に OSCE 予防外交のメカニズムについて見てみよう。OSCE 域内で民主化支援、および予防外交の展開の根拠になっているのが OSCE 地域の共通のガバナンス基準として合意された安全保障の人間的次元である（のちに、グッドガバナンスと称されるようになる）。安全保障共同体創造および予防外交を担う OSCE の3つの専門機関は次の通りである。民主制度・人権事務所（所在地ワルシャワ）が民主化移行期に入った東中欧諸国に対して民主化支援、人権尊重の履行監視を行い、憲法の起草から選挙法をはじめ種々の法律の起草、人権基準の普及と民主制度の普及、行政機構の再編といった領域で国家建設事業に貢献している。メディアの自由代表（ウィーン）は、メディアの自由、およびジャーナリストの活動自由に対する国家統制の動きを監視する。民族マイノリティ高等弁務官事務所（ハーグ）は民族紛争の予防に努める一方で、第一次世界大戦後のマイノリティ国際保護制度を彷彿させる民族マイノリティ保護制度の運用と管理に重要な役割を担っている。

民主化が滞っている移行期国や紛争地域には長期滞在型使節団（ミッション）を派遣して民主化支援を行うとともに、紛争予防に向けて日常的な監視活動を行っている。2015年8月現在、18の地域にミッションが派遣されており、15のミッションは任務完了にともないすでに閉鎖されている。これら各種専門機関の代表による活動報告と問題提起が OSCE 事務局のウィーンで毎週1回開催される常設理事会で検討される。同理事会では、具体的には民族問題、加盟国のグッドガバナンスの受容動向とそれに関連する諸問題、そ

の他、OSCE 安全保障上の様々な問題が審議され、さらには OSCE の国際原則や規範についても審議されている。

OSCE とは別組織であるが、OSCE 共通規範と各国国内法との整合性問題や、各国の共通規範の受容動向に関する協議を任務とする OSCE 議員会議は、OSCE 加盟国の議会代表者から構成されるもので、OSCE 地域内の共通規範の普及拡大に努めている。

3.6 予防外交のパワー

OSCE を中心に行われる短期予防外交は概ね成功している。政府の権力集中が強まるロシアとベラルーシをはじめ一部の CIS 諸国を除き、東中欧諸国の民主移行期国に対する長期予防外交も概ね成功している。軍勢力も経済力も持たない OSCE 予防外交の活動が多く、多くの国で受け入れられているのはなぜであろうか。

民主移行期国にとって民主的な政治制度や自由主義的な経済制度の構築は歴史的経験がないだけに、たやすいことではない。OSCE 予防外交の成功の背景には、欧州国際安全保障の要となる NATO への加盟動機、あるいは政治経済発展の要となる EU への加盟動機が作用しており、国際機構への加盟動機が移行期国を繋ぎ止める役目を果たしている。EU や NATO の加盟条件に自由主義と民主主義の制度実現を条件にしていることから、これらの機構への加盟動機が各国に構造改革を促す要因となっている。

加盟動機のある国は OSCE 加盟国でもある。そのことから OSCE が東中欧諸国に対して安全保障の人間的次元の規範に基づくグッドガヴァナンス構築を指導し、東中欧諸国はその指導を受け入れることで EC/EU や NATO への加盟が認められている。NATO は数次の拡大手続きを経て今では28カ国体制（2013年末現在）へと拡大された。一方、EU も数次の拡大過程を経て2013年にクロアチアの加盟が認められ、今日の28カ国体制に拡大された（2014年末現在）。残るはすでに加盟交渉を始めているマケドニア、モンテネグロ、セルビア、アイスランド、トルコであり、潜在的加盟候補国はアルバニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、コソヴォのみである。

一方で、EU および NATO への加盟展望が開けぬ旧ソ連の CIS 諸国は、OSCE が人間的次元において干渉することを嫌い、次第に OSCE 離れを起こしている。

4 課題

紛争予防は、失敗したときにだけニュースになる。例えば、90年代初頭の欧州世界が恐れた第三次バルカン戦争の勃発は、OSCE の予防外交の貢献があつて平和が維持されたが、その予防外交の成果が話題になることはなかった。予防外交は陰徳の積み重ねであり、それも必ずしも成功するとは限らない。ところで今日のウクライナ東部の危機やクリミア危機に見られるように OSCE は紛争予防において無力を露呈した感がある。なぜこのような事態が生じたのであろうか。最後に、OSCE 予防外交の課題としてロシアの OSCE 離れと、アジアでの予防外交の展望についてみてみよう。

4.1 ロシアはなぜ安全保障の人間的次元を拒むのか

ロシアは、2000年代に入り OSCE 地域で積み上げられてきた共通・包括的安全保障に挑戦するようになり、ロシアの OSCE 離れの動きが顕著になる。ロシアは、OSCE が安全保障の人間的次元に傾斜しすぎであり、安全保障の軍事的次元に OSCE を再編すべきとの主張を繰り返している。それではロシアはなぜ OSCE の人間的次元を拒むのであろうか。

そのことはロシアをはじめ CIS 諸国は浄化法 (lustration law) を採択せず、移行期正義の取り組みが中途半端のままであるという事実と関連している。その結果、ロシアでは SSR (治安部門改革) は行われず、治安部門の民主的統制も行われないうままである。旧体制下の有力者がそのまま政治的に有力な地位に留まっていることから、民主化移行を乗り切れずに保守的で権威主義的な体制に戻りつつある。先述の「揺り戻し」現象が生じているのである。それ故にロシアは予防外交の国際規範である OSCE の人間的次元の原則と規範を受け入れることができず、次第に OSCE 離れを進めている。このことは、予防外交および安全保障共同体創造の前提に移行期正義への取り組みの

重要性を物語るであろう。

4.2 アジアの限界—中国の抵抗の論理

果たしてアジアで予防外交の取り組みは可能であろうか。アジア、なかでも東アジアでは欧州的な安全保障共同体創造も予防外交の取り組みも、緒に就いたばかりであるが、前途は多難である。そのことは環太平洋地域の国際機構であり、予防外交への取り組みを始めた ARF の現状が如実に物語る。第 4 回 ARF 閣僚会議（1997 年 7 月）を機に予防外交の態様について政府間レベルで検討が始まり、第 8 回 ARF 閣僚会議（2001 年 7 月）で「予防外交の概念と原則」が採択され、ここに至って ARF 予防外交の基本方針が明らかになった。しかしながら、ARF 予防外交の最大の特徴は国際紛争に限定している点にある。予防外交の定義との関連で予防外交の対象となる紛争は「国家間の対立と紛争」に限定されると強調している。予防外交の対象領域を国家間紛争に限定しようとする背景には、国内紛争への国際干渉を嫌う中国の強い抵抗があった。内政干渉を嫌い、グッドガヴァナンスへの抵抗を明らかにしている中国には統治システムに起因する紛争予防は到底受け入れられないからである。

東アジアでは、目下、OSCE 離れを進めるロシアと中国が協調して上海協力機構（SCO）を組織して国家体制の安全保障を強化しようとする動きが活発になっている。しかしながら、安全保障共同体創造への動きのない東アジアでは依然として勢力均衡の平和維持策が支配的であり、権力政治が特徴である。東アジアで、武器を不要とする共同体創造にいかにして取り組むことができるか、それに向けて予防外交体制をどのように構築することができるか、私たちに突き付けられた課題である。

【参考文献】

1. Bull, Hedly, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan Press, 1995. (second edition) (first edition 1977.) ヘドリー・ブル（白杵英一訳）『国際社会論—アナーキカル・ソサイエティ』岩波書

店、2000年。

2. Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-cold War Era*, Brighton: Wheatsheaf, 1991.
3. Kaldor, Mary, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press, 2001. メアリー・カルドー（山本武彦、渡部正樹訳）『新戦争論』岩波書店、2003年。
4. Rummel, Rudolph J., *Death by Government*, New Jersey: Transaction Publishers, 1994.
5. 入江昭『二十世紀の戦争と平和』東京大学出版会、1986年。
6. 吉川元『欧州安全保障協力会議（CSCE）—人権の国際化から民主化支援への発展過程の考察』三嶺書房、1994年。
7. 吉川元『予防外交』三嶺書房、2000年。
8. 吉川元『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、2015年。

【参考資料】

【表3】地域別大規模武力紛争の形態別発生数

地 域	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域
アフリカ	8	3	8	3	6	1	6	1	5	1	4	1	2	1
中南米	4	—	4	—	3	—	3	—	3	—	3	—	3	—
アジア	4	9	3	8	4	8	4	6	4	6	4	7	4	6
欧 州	—	—	—	1	—	3	—	5	—	4	—	3	—	1
中 東	1	3	2	4	2	3	2	4	2	4	2	4	2	4
合 計	17	15	17	16	15	15	15	16	14	15	13	15	11	12
	32		33		30		31		29		28		23	

地 域	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域
アフリカ	4	—	10	1	10	1	8	1	7	0	7	—	5	—
中南米	2	—	2	—	2	—	2	—	2	—	2	—	1	—
アジア	3	6	3	6	2	7	2	7	1	5	2	4	3	5
欧 州	—	—	—	1	—	2	—	1	—	1	—	1	—	1
中 東	2	2	2	2	1	2	2	2	1	2	—	2	1	2
合 計	11	8	17	10	15	12	14	11	11	8	11	7	10	8
	19		27		27		25		19		18		18	

地 域	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域	統治	領域
アフリカ	3	—	3	—	3	—	1	0	4	—	4	0	4	—
中南米	2	—	2	—	2	—	3	—	3	—	3	—	3	—
アジア	3	2	3	4	3	3	2	4	3	4	3	4	3	2
欧 州	—	1	—	2	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—
中 東	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
合 計	9	5	9	8	9	6	7	7	11	6	11	6	11	4
	14		17		15		14		17		17		15	

注)「統治」とは、政治体制の形態など、統治をめぐる紛争を意味する。「領域」とは、領域の支配、自治、分離独立など、領域に関する紛争を意味する。

出所) SIPRI Yearbook 2001, p.54. および SIPRI Yearbook 2011, p.62をもとに作成。

青山学院大学教授 大芝 亮

グローバル・ガバナンス委員会（共同議長は元スウェーデン首相のイングバル・カールソンと元英連邦議長のシュリダス・ランファル）は、1995年に『地球リーダーシップ（Our Global Neighbourhood）』と題する報告書を発表した。これは、冷戦後の世界のありかた、そしてグローバル化が進展する21世紀世界のありかたについて、ヴィジョンを提供したものである。この報告書において、グローバル・ガバナンス委員会は、ガバナンスについて、「個人と機関、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。相反する、あるいは多様な利害関係の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのことである」と定義する¹。

定義の詳細については、のちに検討するとして、なぜ、グローバル・ガバナンスというような概念が使用されるようになったのか、私の解釈を述べておきたい。

第1に、経済のグローバル化の進展に伴い、さまざまな問題が生じるが、これをいかなる仕組みで対応していくか、この仕組みをグローバル・ガバナンスと呼んでいる。

グローバル化といわれる現象は多次元的で、経済のグローバル化のみならず、情報のグローバル化もあれば、人権のグローバル化という表現が用いら

れることもある²。このうち、経済のグローバル化に焦点を当てると、これは、単に、国家間のモノ、カネ、人などの国境をこえた移動が拡大していることを意味するのみならず、各国の経済制度までもが一定の方向に向かうことをも意味する。このような経済のグローバル化が、1990年代以降、急速に進展している。

しかし、経済のグローバル化は、さまざまな問題をも提示するようになった。たとえば、各国の経済のむすびつきが緊密になった結果、ある国で経済危機が発生すると、瞬く間に世界中に広がるリスクも高まった。また、資本主義経済の発展は往々にして経済格差を生むが、資本主義経済が、国内単位で発達していた時期を経て、グローバル化すると、経済格差もまた、世界レベルで広がっていった。こうしたことに伴い、グローバル化した企業のなかには、本国では禁止されているような労働（たとえば夜間の児童労働など）を、開発途上国では実施していた事例も報告されている。

このような経済のグローバル化が引き起こす諸問題に、どのようなグローバルな仕組みで対応していくかが、国際関係の重要な関心事項となった。こうした状況を背景として、グローバル・ガバナンス論が登場してきた。

第2に、いかに経済のグローバル化に対応していくかという問題を、世界政府論や世界資本主義システムという視点からではなく、なぜグローバル・ガバナンスということばを用いて議論していったかについてである。

この理由は、ひとつには、1970年代に、コーポレート・ガバナンスの議論への関心が高まり、効率・効果を最重要視する、従来のマネジメントへの疑問が広がっていたことがあろう。また、1990年代には、開発援助の分野でも、世界銀行が、国家がグッド・ガバナンスを確立することが経済等の発展を達成するために極めて重要であると主張するようになり、ガバナンスの概念は浸透していった³。さらに、グローバル・ガバナンス論の登場・発展よりも、時間的には後のことになるが、2000年代に入ると、国連などによる平和構築活動においても、ガバナンス改善が重視されている。たとえば、国軍と警察の改革を行う治安部門改革においては、軍隊や警察の能力の向上とともに、腐敗防止などの体質改善・体質の健全化をも課題としている。

2. グローバル・ガバナンス・システムとは？

グローバル・ガバナンス（あるいはグローバル・ガバナンス・システム）とは、いかなる特徴をもつシステムだろうか。グローバル・ガバナンス委員会の考え方を参考にすると、まず、グローバル・ガバナンス・システムには、「個人と機関」、「私と公」というように、多様なアクターが参加することが特徴である。

第2次世界大戦後の世界では、人々の政治的・経済的・社会的なニーズは主権国家により提供されることを想定していた。国家が民主主義を実現し、経済発展を進め、さらに社会的な平等を確保していくと考えていた。

しかし、グローバル・ガバナンス委員会は、現在では、「人権、公正、民主主義、物質に対する基本的ニーズの充足、環境保護、非武装化などに対する人々の関心は大きな高まりを見せ、ガバナンスに貢献できる多くの新しいアクターを生み出すに至った」と述べる⁴。こうして、多様なアクターが参加する理由を述べる。

「個人と機関」、「私と公」を含む多様なアクターが参加して、公共性のある、さまざまな問題を解決していこうとする考え方は、日本国内でも、「新しい公共」や企業の社会的責任に関連する議論のなかで、主張されている。

次に、グローバル・ガバナンス・システムには、ローカル、ナショナル、グローバルというような複数のレベルが存在する。GG 委員会は、「グローバルな意志決定の効果を上げるためには、」現地レベル、国家レベル、地域レベルで決定されることを土台とし、それに影響を及ぼしていく必要があるという⁵。

第3に、こうした多様なアクターが「共通の問題」に取り組むとあるように、多様なアクター間で、「共通の問題」であるという認識があることが前提とされている。

その他、グローバル・ガバナンス委員会以外に、国際関係の理論家（J. ローズノーおよび O. ヤング）は、国際制度による世界の運営という要素を、グローバル・ガバナンスの特徴として強調する⁶。ここで想定されている国際

制度とは、巨大な事務局をもつ国際組織ではなく、国家をはじめとする多様なアクター間の協働の仕組みのことである。

3. グローバル・ガバナンス・システムの現在

1995年に、グローバル・ガバナンス委員会は、21世紀の国際秩序のヴィジョンを、グローバル・ガバナンスとして、提示した。果たして、現在の国際秩序は、グローバル・ガバナンス・システムとみることができるようなものを、どの程度、形成しているのだろうか。国際関係理論という視点でいかえると、グローバル・ガバナンスという概念は、果たして現実の国際関係と深い関連性を持つものなのだろうか。

第1に、グローバルな仕組みとして、世界銀行のインスペクション・パネル制度を挙げることができる。

世界銀行のインスペクション・パネルとは、世界銀行が世界各地で融資しているプロジェクトに対する住民からの異議申し立て制度である。世界銀行が融資するといっても、基本的には、プロジェクトの実施主体は国である。しかし、国内に行政不服訴訟のような制度がない場合、住民は、世界銀行に直接に異議申し立てを行うことができる。なお、この時、NGOが住民の代理となることができる。

第2に、公私の多様な主体によるネットワークとして、国連と企業が取り組んでいるグローバル・コンパクトもまた、グローバル・ガバナンス・システムの一部を構成するものといえる。国連グローバル・コンパクトとは、国連がCSRに関する10原則を提示し、各企業がこれに参加するというネットワークである。

第3に、組織ではなく制度による管理・運営の具体例として、G7/ G8サミットをあげることができる。G7 諸国は、1980年には世界のGDPの約60%を占めたが、2013年には約50%と低下してきた。これに代わり、G20が注目されるようになっていく。2014年度では、G20参加国によるGDP総計は全世界のGDPの77%を占めている。

現在の国際秩序をグローバル・ガバナンス・システムであるとみなすこと

はできないが、しかし、この方向へ向かって、少しずつ、さまざまな制度が形成されてきているとはいえよう。

4. グローバル・ガバナンス・システムの行方

グローバル・ガバナンス・システムの行方を考えるうえで、2つの課題を指摘したい。ひとつは、さまざまな国際制度が形成されていくなかで登場する、フォーラム・ショッピングとよばれる問題である⁷。これは、複数の国際制度が存在し、重層的なシステムが形成されるようになると、それぞれの国際制度の管轄するイシューなどが重なる場合がでてくるために、どの国際制度を活用するのか、選択していく必要が生じるという問題である。たとえば、国際経済の運営について、グローバルな WTO 体制を活用するのか、それとも NAFTA のような地域的な枠組みを重視していくのかという問題である。

各国はいずれも、自己の国益にもっとも合致する国際制度を活用しようとし、どの国際制度を用いるかをめぐり、各国間でパワー・ポリティクスが展開するとの指摘がなされている。

もうひとつは、多様なアクターの協働の重要性がうたわれるが、そのアクターのなかの NGO の抱える問題についてである⁸。この点については、節をあらためて、若干、検討していきたい。

5. NGO の課題

なぜ、NGO が公共の問題解決のための取り組みに参加するのか。どこに、民間組織である NGO にそのような資格があるのか。NGO に対して、しばしば投げかけられてきた問いである。

この問いに回答するために、公共の概念について触れておきたい。斎藤純一によれば、公共性ということばは、オフィシャル (official)、コモン (common) とオープン (open) という、3つの意味合いで使われることはある⁹。まず、オフィシャルというのは、政府の行動を意味する場合である。次に、コモンという意味で用いられる場合、それは、すべての人に共通するという意味であり、公共の福祉、公益、公共の秩序として使われる場合が例である。

最後に、オープンとして、誰に対しても開かれているという意味で使われることもあり、公園や情報公開などという「公」の意味である。

このような考え方に従うと、公共には、政府の活動だけではなく、我々の共有の財産を管理・運営していく（common）ことも含まれれば、誰もが排除されることのないようなスペース（open）・問題群も含まれる。それゆえに、NGOも含め、マルチ・ステークホルダーとして様々なアクターが参加し、多様な考え方、価値観、利害をぶつけながら調整・協調し、問題解決を図っていく、このような仕組みがしだいに受け入れられている。

もうひとつ、日本経団連も NGO か、というように、NGO とはいかなる組織まで含むのか、という疑問もしばしば提示されてきた。NGO（非政府組織）を文字通りにとらえれば、政府以外の組織は、企業であれ、労働組合であれ、私立学校であれ、すべてを含みうる。しかし、一般には、公共性のある目的を実現するために活動する民間団体を意味し、政府から自立しているものを意味することが多い。実際に、日本では、NPO 法成立以降、NPO ということばがよく使われるようになり、アメリカでは PVO（Private Voluntary Organization）や CSO（Civil Society Organization）などの名称も使われるようになっていく。もとより、これらの言葉の間には、若干の意味合いの違いはあるが、本日は、国際政治でいう一般的な名称として NGO という言葉を使用する。

さて、グローバル・ガバナンスという視点からみて、NGO の課題について、特に日本の NGO の抱える問題に言及しながら、述べていきたい。なお、NGO といっても、その活動は、緊急支援・人道支援、事業活動、アドボカシー、ネットワーク形成などに及び、また、活動領域も、地球環境保護、人権保護から開発支援、民主化支援など多岐にわたるため、個々の NGO により、状況は多様である。

(1) 「政治」とどう関わるか

NGO が抱える課題の第 1 番目は政治との関わりである。「新しい公共」「マルチ・ステークホルダー」とはといっても、実際には、政治と微妙な問題が登

場する。

政治との関わり方が現実の問題となった事例を紹介したい。イギリスでは、民間団体は、チャリティ団体として登録すれば税制上の優遇措置が得られる一方、それと引きかえに、チャリティ法は、政治活動を行ってはいけないことを定める。イギリスの NGO であるオクスファムは、1980年代、中米の開発の問題において、ニカラグアの反政府組織を高く評価する報告書を出版した。当時、中米では、反政府組織は反米活動を展開することも多く、アメリカ・レーガン政権は、さまざまな形で反政府組織を弱体化させる政策・行動を採っていた。このために、オクスファムの行動は、極めて政治性の高い問題であり、チャリティ法違反ではないのかという訴えがアメリカからなされた。

もうひとつの事例は、国境なき医師団の誕生の話である。冷戦時代のことはあるが、1970年頃のビアフラのナイジェリアから独立運動に関わるものである。ナイジェリア政府がビアフラに対して経済制裁をとり、その結果ビアフラの地域で飢餓が深刻化した。国際赤十字社は中立性維持という立場を守り、ナイジェリア政府批判は行わず、非戦闘員に医療行為を施していた。しかし、ナイジェリア政府の非人道的行動を世界にアピールすべきだとするスタッフもいた。そして、赤十字から脱退して作ったのが国境なき医師団である。

最後の事例は日本の NPO 法（1999年制定）である。NPO 法は、NPO としての認可の条件として、まず、「政治上の主義を推進し、支持し、またはこれに反対することを主たる目的とするものでないこと」（第二条二（ロ））と述べ、また、「特定の公職の候補者もしくは公職にある者または政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものではないこと」（第二条二（ハ））と定めている。しかし、どこまでが「政治」なのかは、実際には容易に判断できないことも少なくない。例えば原子力発電の是非は政治問題か、ということをはじめ、日常的にしばしばぶつかる問題である。

(2) 参画の範囲

NGO の抱える、第 2 の問題は、参画の範囲についてである。マルチ・ステークホルダーによる協働とはいうものの、NGO には大手もあれば中小もあり、また、政府との距離の近いものもあれば、そうでない団体もある。マルチ・ステークホルダーというときに、どの NGO が参加するのか、いかなる基準でそれを選ぶのかという問題がある。

国連経済社会理事会では、NGO との協力については制度ができており、経済社会理事会の審議に参加できる NGO を①総合協議資格、②特殊協議資格、③ロースターの 3 カテゴリーに分けている。このような場合は、とりあえず、参加の範囲の問題は済んでいるとしても、新規の会合の場合、よりアドホックな会議の場合には、しばしば、この参加の範囲の問題が登場する。わかりやすい例は、アフガニスタンに対する復興支援国際会議が日本で開催された際に、ピースウィンズ・ジャパン代表の大西健丞氏が出席拒否されたことである。また、日本の外務省および財務省では、NGO との定期協議を行っているが、当初、このような定期協議を立ち上げる際には、どの NGO まで参加を認めるのが適切かが議論された。

(3) 協働のありかた

第 3 に、国際組織や政府との協働のあり方も重要な課題である。NGO が、連携を通じて国際組織や政府の内側に入って行動することは望ましいという意見もあれば、それは結局取り込まれるだけではないのかという危惧も聞く。世界銀行のインスペクション・パネルは、インドのナルマダ・ダムをめぐり、NGO が世銀理事国の議会へのロビングなどを含め、世界銀行、主要国、NGO の間の交渉・駆け引きを経て、出来上がった。他方、1999 年、シアトルで開かれた WTO の閣僚理事会に対しては、環境団体、労働団体を中心に約 5 万人が大規模な抗議デモを展開した。このような反グローバル化運動のデモはその後にも展開した。いかなる協働を進めていくことが望ましく、かつ可能なのか。

(4) 市民からのサポート

なぜマルチ・ステークホルダーだからといって、NGO がその中に入ってくるのか、という疑問もしばしば投げかけられる。これに対して、一般には、NGO には市民からのサポートや透明性があること、活動が地域住民に近いこと、国際社会の規範を推進していること、ネットワークを展開していることなどを、理由として挙げることが多い。オクスファムもこれまでの経験や現地スタッフ、自立性などを根拠とする。

しかし、私自身は、「地球の友・ジャパン」というオランダの環境 NGO に長年関わっており、ここでは、会員数が300名前後とこの10年間、ほとんど増えず、また寄付については、どの業界・企業からもらうのかということに、活動との関係から、スタッフの悩みは尽きない。NGO の自立性は本当に確保されているのか、という疑問も提示されている。この点では、一般に、人事と予算の検討がなされる。

6. おわりに

グローバル・ガバナンスの行方は、多様なアクターがいかに共同の問題について、さまざまな価値観や利害を調整し、解決方法を見出していくかに、多分にかかっている。日本においても、同様の認識から、マルチ・ステークホルダーによる協働がすすめられてきている。

まず、私は日本の NGO もまた、多様なアクターのひとつとして、世界の人々に共通の問題に取り組んでいくことを期待するが、このためには、市民から、より広いサポートを得られるようになっていくことが不可欠であろう¹⁰。

次に、グローバル・ガバナンスの定義のなかで、「共通の問題に取り組む」という点が気になる。なにが「共通の問題」なのか、あるいは、一般的に、なにが解決すべき問題なのか、を発見することは NGO にとっても重要な役割である。しかし、チャリティ法や NPO で登場する「政治的活動の禁止」という文言が、問題発見において、足かせにならないのか、という危惧である。

このような問題は、是非、広島において議論し、考えたい。というのも、広島では、核兵器反対運動を進めるうえで、さまざまな経験をしており、広島の取り組みの歴史から学ぶことが多いからである。

[付記] 本章の第5節「NGOの課題」については、拙稿「公共性と日本の労働組合（国際経済労働研究所総会講演）」『Int' lecowk—国際経済労働研究』2016年2月号掲載予定からの引用および要約である。

注：

- ¹ グローバル・ガバナンス委員会『地球リーダーシップ—新しい世界秩序をめざして』日本放送出版協会、1995年、28頁。
- ² 吉川元は、グッド・ガバナンスのグローバル化を指摘する。吉川元『国際平和とは何か—人間の安全を脅かす平和秩序の逆説』中央公論社、2015年、269–379頁。
- ³ 世界銀行は、1992年には、ガバナンスの構成要素として、法の支配、透明性、説明責任性、そして国営企業の民営化などを含む、公的部門の効率的運営を挙げている。World Bank, *Governance*, Washington, D.C.: World Bank, 1992.
- ⁴ グローバル・ガバナンス委員会、前掲書、29–30頁。
- ⁵ 同上、31頁。
- ⁶ James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government, Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Oran Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1994. グローバル・ガバナンスが概念として発展していったかどうかについての議論として、たとえば Henk Overbeek, Klaus Dingwerth, Philipp Pattberg and Daniel Compagnon, “Forum: Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept?” *International Studies Review*, 12, 2010, pp. 696–719.

-
- ⁷ Marc L. Busch, “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade” *International Organization*, 61-4, 2007, pp. 735-761.
- ⁸ 参考になるのは Jens Steffek, Claudia Kissling and Patrizia Nanz eds., *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?* Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008 および Louis Logister, “Global Governance and Civil Society: Some Reflections on NGO Legitimacy” *Journal of Global Ethics*, 3-2, 2007, pp. 165-179.
- ⁹ 斎藤純一『公共性』岩波書店、2000年、viii-xi 頁。
- ¹⁰ 私自身は、なぜ NGO に注目するかといえば、日本の社会を少しずつ変えていくための一つ的手段として、NGO に期待するからである。

日中関係の現状と行方

東京大学教授 高原明生

はじめに

2010年の漁船衝突事件、そして2012年の尖閣諸島政府購入をめぐる激しい争いにより、1972年の国交正常化以来、日本と中国の間の政治関係は最悪の状態に陥った。中国側は政府要人の交流を拒絶し、経済や文化の領域でも交流事業の中止や延期が続いた。2013年12月には安倍晋三首相による靖国神社参拝も行われて、中国側の姿勢は一層かたくなになったようにも見えた。

ところが、2014年の春頃より、閣僚級の接触が再開し、そしてそれは次第に格上げされていった。ついには同年11月、アジア太平洋経済協力（APEC）首脳会合が北京で開かれた際、安倍首相と習近平国家主席の間での首脳会談が実現した。さらに2015年4月にはジャカルタで両首脳の2回目の会談が行われたほか、翌5月には「日中観光交流の夕べ（中国名は中日友好交流大会）」に習主席が出席して友好的な講話を行った。

ここ数年に起きた、日中関係の以上の展開を踏まえ、この文章は以下の問いに答えることを目的としている。第一に、なぜ2010年以降の中国は激しい対日闘争に打って出たのか。第二に、なぜ2014年以降、習近平は対日融和路線に舵を切ったのか。第三に、中国の融和姿勢は安定しているのか。そして第四に、日本はどのように対応すべきか、という四つの問題である。

1. なぜ2010年以降の中国は激しい対日闘争に打って出たのか

(1) 2010年尖閣沖漁船衝突事件後の反日デモ

2010年9月、福建省から来た中国漁船が尖閣諸島周囲の領海に侵入し、逃げる際に海上保安庁の巡視船に二度も体当たりする事件が発生した。漁船の船長は公務執行妨害により逮捕、勾留されたが、その起訴が間近に迫ると、中国側は船長の釈放に向けて政治、経済、そして文化の領域にまで及ぶ全面

的な対抗措置に出た。例えば、レアアースの輸出停止を続け、中国側の招待により上海万博参観に向け訪中直前だった大学生の大型代表団の受入を延期したほか、日本企業の従業員4名を軍事管理地域に不法侵入した廉で逮捕した。最終的に船長は勾留期間が終了する前に釈放された。

それにもかかわらず、2010年10年半ば、既に9月24日に船長は釈放されて3週間程が経った後、内陸のいくつかの都市でショートメールを通じた反日デモへの参加呼びかけが行われた。奇妙なことに、その文面やレイアウトはどの都市のデモについてもほとんど同じであった。もちろん、都市の名前や記されたデモのルートは都市によって異なるが、その他の部分はほぼ同じだったのである（図1）。



図1 反日デモへの呼びかけ文

(出所) 西安在住者たちのブログ〈<http://www.inxian.com/20101016/15287>〉2014年1月8日アクセス。

この呼びかけからは、これらのデモが当局公認だった可能性が見て取れる。まず、同じ呼びかけ文が様々な都市で使われたことから、これが組織立った動きだったと判断できる。それに加え、呼びかけ文中の備考欄に「メディアが報道することになる」と記されている。つまり、当局が公認ないし黙認

したデモだとわかるだろう、だから安心して出てこい、というメッセージになっている。ここから、いわば大衆の不満のガス抜きとして、当局が仕掛けたデモだったのではないか、という推測が成り立つ。しかし、いったん火が点けば、ナショナリズムの熱狂は制御不能となる。西安の場合、図1に示された終着点の鐘楼でデモ隊の一部は解散に同意せず、ミズノの専門店を襲撃するなどの乱暴狼藉を働くことになった。

2010年の対日闘争の背景には、2007年の第2期胡錦濤政権下において、そして特に2008年のリーマン・ブラザーズ破綻により引き起こされた米国発の世界金融危機以降、中国共産党内の意見対立が激化し、表面化したという事情があったように思われる。

例えば、経済改革や政治改革を実施すべきかせざるべきか、人権は普遍的価値（universal value）だと言えるのか言えないのか、低姿勢の外交政策を維持すべきかそれとも自己主張を強めるべきかなど、中国の将来を左右するような重大問題にかかわる意見の対立が露見したのだ。

その対立の構図は、次のように整理することができる。一方においては、イデオロギー上の保守派、あるいは左派と国粋主義者、対外強硬派が一つのグループを成し、他方においては改革派と国際主義者、そして対外穏健派がもう一つのグループを形成している。そして二陣営の間で、激しい綱引きが行われている。つまり、保守と国粋主義がつながり、そして改革と国際主義が結びつく傾向が認められる。こうした意見の分岐が、後に述べる習近平政権の実状を理解する上で非常に重要となる。

さらに、中国でナショナリズムが燃え盛る社会的な事情がここに加わることを見逃してはならない。中国では、国内外の闘争において重視されるのが言論の戦いだ。中国共産党で思想や教育、メディアを司るのは宣伝部門だが、現在そこにおいて主流を成しているのは、イデオロギーを重視する保守主義者や国粋主義者たちである。そして社会の側では、幹部の汚職腐敗や権力の乱用、格差の拡大や階層の固定化、悪化する環境汚染や倫理道德体系の崩壊、社会の高齢化など様々な原因によって、多くの国民は現状への不満と将来への不安を募らせている。そうした不満や不安は、ナショナリズムがはびこる

豊饒な土壌となる。

すなわち、今の中国には、公式メディアから注がれる激しい反日宣伝を無批判に心地よく受け入れる社会心理状態が出来ているように見受けられる。国際協調を志向し、相互に妥協しながらもめ事を穏便に解決することに価値を見出す雰囲気は、反日宣伝キャンペーンによって、少なくとも日本との間では存在しなくなってしまった感がある。

(2) 2012年、日本政府による尖閣諸島購入を巡る日中の衝突

尖閣諸島の五つの島のうち、一つは元々国有だったが、2012年9月、日本政府は残りの四つのうちの三つを個人所有者から購入すると決めた。その際、北京では、島の購入について強硬論と穏健論とも呼べるような二つの解釈があった。一つの解釈は、日本政府の島購入を、中国に対する公然たる挑発であり、主権への挑戦であるとした。そしてもう一つの解釈は、日本政府が島を買うのは、石原慎太郎東京都知事の購入を阻止し、状況を鎮静化させ、事態を収めるためだとした。人民ネットの記者にインタビューされた人民解放軍の将軍は、自分は後者の見方をとると語ったほか、外交部に属する中国国際問題研究所の所長も、島の購入は主権と無関係だという趣旨の発言をした。しかし、胡錦濤、習近平が強硬な対応を取ると決めてからは、中国メディアは激的な対日闘争モードに入り、異なる意見を公の場で言うことはできない状況になった。

中国の指導部が強硬策をとった背景には、11月に予定されていた第18回党大会があった。権力闘争がちょうど佳境に入る時期において、日本への弱腰と見られるような言動は誰であれ絶対に出来なかった。党大会を経て誕生した習近平政権は、「中華民族の偉大な復興を実現する中国の夢」をスローガンとして打ち出し、ナショナリズムを掻き立てる統治手法を採っている。習近平政権は、反日宣伝キャンペーンを継続させているほか、2013年10月以来少し頻度は下がったものの、政府船の領海侵入も断続的に続けている。尖閣海域の共同管理の実績をつくることを狙い、実力でもって一方的に現状を変える試みを続けていく姿勢に変化は見られない。国内と党内をまとめるべく、

対日闘争の継続によって求心力を保とうとするねらいがそこにはあるという点で、中国内外の多くの専門家の見方は一致している。

2. 習近平政権の対日関係改善政策

(1) 習近平政権の外交政策

習近平政権は、2014年4月以降、徐々に日本との関係の改善の動きを見せるようになった。そして同年11月には、習主席と安倍晋三首相との首脳会談を北京で開催することに同意した。この事情を理解するためには、やはり習近平政権の全般的な外交政策について検討することが有用であろう。

習近平政権の外交面での特徴としては以下の諸点が挙げられる。

第一に、対米関係の安定を図ることだ。副主席だった時代から、習近平は「新型大国関係」を樹立しようとオバマ政権に売り込んでいる。そのねらいは、超大国との衝突を回避し、協力関係を増進することにある。中国側によれば、新型大国関係のポイントは、①衝突せず、対抗しない、②相互尊重、そして③協力ウィンウィンの三点である。そしてもう一つのねらいは、対等な米中関係の追求である。習近平が、「太平洋には米中を受容する十分な空間がある」というフレーズを好んで使うのも、対等性の追求と関連しているとみて間違いないだろう。

米国側も、新興大国との衝突を回避することにやぶさかではない。中国との避けられない競争をうまく管理し、グローバルな協力を推進するのがオバマ政権の方針だ。しかし、中国側の言う「相互尊重」がお互いの「核心利益」（中核的利益）の相互尊重を含んでおり、中核的利益とは何かがはっきりしない（定義が可塑的である）ことから、新型大国関係をうのみにすることはできない。また、サイバー攻撃の激化など戦略的な対抗関係は厳しくなる一方である。ただ、それと同時に、中国の経済力は大きな魅力だし、多くの国際問題に取り組むうえで中国の協力は欠かせない。

第二の特徴は、近隣外交の言行不一致である。近隣外交については、ソフトな言葉とハードな行動の間に齟齬がある。ソフトな言葉の例としては、2013年10月の「周辺外交工作座談会」での習近平演説がある。そこで習は、

「周辺国家とわが国との政治関係が更に友好的となり、経済の紐帯が更に堅固になり、安全協力が更に深化し、人文関係が更に緊密となるよう努力」するであるとか、近隣外交の基本方針は「隣人とし、隣人を安んじ、隣人を富ませる」という10年前からの方針を堅持することに加え、彼自身が考えた「親、誠、恵、容」という理念を突出して体現させると述べた。

また南シナ海をはさむ隣人との関係については、同じ2013年10月にインドネシアの国会で行った演説がある。そこでは、「領土主権と海洋権益に関する中国と一部の東南アジア諸国との不一致や紛争については、平和的な解決が求められるべきである。不一致や紛争は、二国間の結びつきや地域の安定という全体利益の実現のために、対等な立場での対話と友好的な協議を通して適切に処理されるべきである」と明言した。

ところが、実際の行動はかなりハードであると言わざるをえない。例を挙げるまでもないが、東シナ海では、2013年11月に防空識別圏の設定を発表した。そして南シナ海では、2014年5月に数十隻の船に守らせて西沙諸島沖に大きなリグを引っ張っていき、石油試掘を開始した。

言行不一致の原因としては、いくつかの仮説を考えることが出来る。

仮説1は、部門間協調の不足である。伝統的に外交部は比較的友好的であるのに対し、宣伝部は対外強硬に傾きがちだ。そして、近年対外政策に関与することが増えた軍や石油部門は、利益確保のために既成事実を形成する行動に出ることが多い。いわば部門間の横の連携不足を解消するためにつくられたのが新しい中央国家安全委員会だが、成立して間もないこともあり、依然としてスムーズに運営されていなかった可能性が高い。

仮説2は、自己認識の不足である。一部の中国人はいわば「大国症候群」を患っており、自己中心的な自己認識しかできていないのかもしれない。例えば、先述の「周辺外交工作座談会」という名称が既に自己中心性を体現している。また、習近平は演説で繰り返し「中華民族の血液には他国を侵略し覇を称えるDNAはない」と唱えているが、例えば何度も侵略されたベトナム人が聞いたら到底納得できまい。また、中国は最近、15世紀の明朝の提督、

鄭和の遠征航海を中国の平和的海洋進出のシンボルとしているが、実際は鄭和は朝貢を拒否した王の一族を中国にさらって行ったりしたため、スリランカやインドネシアではその来訪を「侵略」だったととらえている。

仮説3は、異なる政策目標の同時追求である。党内統一や国民統合という直近の目標の実現には、近隣国との闘争が有用である。しかし、共産党の支配の正統性にとって重要な平和と繁栄を実現する上では、近隣国との協力が有用かつ必要である。また、中国の一部には、近海および西太平洋での支配の確立を長期的な目標とする者も現れている。その目標の実現のためには、日本を押さえつけ、そこから米国を追い出す必要がある。

(2) 習近平政権の対日政策の転換

では、日中双方の努力の末に実現した2014年11月の首脳会談を、どのように理解すればよいのだろうか。握手をした際の習近平の仏頂面が世界的に話題となったものの、二国間関係にとって正式な会談が開かれた意義は大きかった。

関係改善を求めるに当たって、日本側の立場に変化があったわけではない。それはすなわち、物理的な力による現状変更や、尖閣諸島や靖国神社などの個別の問題で日中関係の大局が損なわれることに反対し、無条件で首脳会談を開くべしとする立場である。それに対して中国側は、日本が領土問題の存在を認め、首相が靖国神社参拝をしないと確約することを求めていた。ここ数年の激しい抗日宣伝によって、これらの問題で安易な妥協を許さない社会的雰囲気醸成されていたため、習主席の仏頂面も、安倍首相にというより国内に向けられていたと解釈できる。

ではなぜ中国側は首脳会談に応じたのか。一つには、状況的な要因があるだろう。中国は北京 APEC 会議のホストであり、ゲストのリクエストを拒絶すれば面子が立たないし、他の国々からの批判も招きかねない。その意味では、今回は多角的な首脳協議を定期的に開催する一つの効能が示されたとも言える。

次には、日本側が立場を変えないままでの首脳会談の開催に当たり、中国

側は自国民に説明可能な玉虫色の合意を必要としたが、外交当局同士がそれを編み出すことに成功した。いわゆる、四点にわたる意見の一致である。そこでは、まず靖国神社参拝問題については、「歴史を直視し、未来に向かうという精神に従い、両国関係に影響する政治的困難を克服することで若干の認識の一致をみた」。首相が靖国神社に参拝すれば、両国関係に影響する政治的困難は克服できない。しかし、完全な認識の一致ではないということは、参拝しないと確約したわけでもない。

尖閣諸島については、「尖閣諸島等東シナ海の海域において近年緊張状態が生じていることについて異なる見解を有していると認識し、対話と協議を通じて、情勢の悪化を防ぐとともに、危機管理メカニズムを構築し、不測の事態の発生を回避することで意見の一致をみた」と表現された。尖閣諸島という名前を合意文書に載せたのは、中国にとって一歩前進だ。しかし、日本にすれば、異なる見解の存在を認識したのは緊張状態が生じていることについてであって、領土問題があると認めたわけではない。

この合意に対しては、譲歩し過ぎだと言う批判が日中双方で出ている。だが、日中双方は、近年の政府間関係の膠着を打開するために、お互いが都合よく解釈できる玉虫色の文言を探していた。この文書はそういう観点から評価すべきであり、高水準の外交技巧が発揮された結果、首脳会談が実現したのである。

そのような妥協を中国側に促した要因としては、更に以下の点を挙げることができる。

第一に、5月と6月に二度も軍用機のニアミスが発生し、両国首脳は危機感を高めたものと思われる。会談でも、海上連絡メカニズムの実用化で合意した。その後、同メカニズムは海空連絡メカニズムと発展的に改称され、防衛、外交当局間でその早期運用開始に向けた話し合いが続けられている。2015年3月には、4年ぶりに日中安保対話が東京で開催された。

第二に、関係悪化が日本企業の対中投資意欲を削いでいるという経済要因である。中国商務部によれば、実行ベースで2014年上半期の日本の対中投資は前年比49%減少した（結局2014年を通しては前年比38.8%減となった）。高

虎城商務部長は、9月の日中経済協会代表団との会見で、政治が経済に影響する状況は見たくないと言っていた。この発言の重要な背景としては、周知の通り中国の経済成長が減速し、特に一部の地方で財政事情が相当悪化した事実がある。そして政治関係の緊張が経済交流を妨げていると中国側が認識したことにより、いわば実利重視のプラグマティックな立場から対日接近に転じた面があることは否定できないだろう。

第三に、周永康元政治局常務委員や徐才厚元中央軍事委員会副主席ら大物を汚職腐敗の嫌で処分し、習近平が党内での権力基盤を更に固めたという内政上の要因がある。中国では、政権基盤が固いほど友好的な対日政策を提示できるという一般原則があるように思われる。

第四に、国際要因としては二点が挙げられる。まず、中国側が新型大国関係と呼ぶところの対米関係が必ずしもうまくいかない。APECの際に開かれたオバマ－習会談は、温暖化ガス削減目標の同時表明など協力推進の面では成果も多かった。だが、南シナ海でのあつれきの激化に見られるように、両国の戦略面での競争を管理することはいよいよ難しくなりつつある。対米関係が厳しい時には、中国では慣習的に対日接近というリバランスが働く。また、近年の強硬姿勢が隣国との摩擦を生むばかりで利益をもたらしていないという批判も内部では強まっていた。

以上の簡単な分析から、両国が軍事衝突を回避し、実益を追求しようとしていること、しかし反日ナショナリズムの高まりによって中国側の対抗姿勢は一朝一夕に転換できないことが理解される。2回の首脳会談の後、公式メディアの論調に目立った変化はないし、軍人は相変わらず対日批判を展開している。また、尖閣海域への監視船の派遣も続いている。だが、メコン河流域に関する政策対話や新日中友好21世紀委員会の再開に始まり、先に挙げた日中安保対話や海空連絡メカニズムに関する防衛当局間の会合など、対話や交流を進める動きが徐々に顕在化した。

3. 中国の対日政策の安定性

(1) 習近平の明瞭なメッセージへの鈍い反応

次に対日政策転換の流れを明瞭に示したのが、2015年5月23日に北京で開かれた「日中観光交流の夕べ（中国側呼称は中日友好交流大会）」での習近平演説であった。習近平は、3000人を超える日本からの代表団を前に、「皆さんを通じて、多くの日本の人民に心からのご挨拶と祝福の言葉を申し述べる・・・中国は中日関係の発展を高度に重視している・・・日本国民もあの戦争の被害者だ。中日双方は歴史を鑑とし、未来志向で、平和発展をともに促進し、子々孫々の世代に至る友好関係をともに考え、両国が発展する美しい未来をともに作りだし、アジアと世界の平和に貢献しなければ」と述べた。日本国民のみならず、自国民に向けて、対日政策の軌道修正を明示してみたのである。

その結果、数値化されたデータはないものの、中国側との接触が以前よりも行いやすくなったと、日本のビジネスマンやジャーナリストたちは語っている。しかし、日中関係を覆っていた暗雲がすっかり晴れたのかと言えば、そうとも言えない。

第一に、尖閣諸島領海への中国船の侵入は相変わらずのペースで続けられており、物理的な圧力を中国が自制する気配はない。第二に、中国メディアの安倍政権批判はいささかも緩和されていない。4月のジャカルタでの日中首脳会談直後、安倍首相は訪米したが、安倍訪米に関する新華社の報道は相変わらず辛辣であった。その評論記事の見出しは、「抗議と痛烈な批判の声の中、安倍は訪米の滑稽なパフォーマンスを終えた」といった調子で終始した。また、6月に入り、恐らくは前月の習近平演説に應えるために、安倍首相は香港のフェニックステレビとの単独インタビューに臨んだ。「日本はアジアの人々に対して被害を与えた、こうした痛切な反省の中から、日本は世界の平和と発展、特にアジアの国々の発展に力を尽くさなければならないと、こう思い続けて来ました・・・70年前、日本は、二度と戦争の惨禍を繰り返してはならないとの、不戦の誓いをしました。これは、この先もずっと、変わる

ことはありません」などと語って融和的なメッセージを送ったものの、大陸の中国メディアの取り扱いは非常に小さかった。

(2) 習近平政権の安定性

硬軟両面の対日姿勢は、中国共産党政権を支える求心力としてナショナリズムと経済発展をとともに必要としている事情を思えば、理解できないことではない。中国共産党が支配の正統性の新しい拠り所を見出さない限り、日中関係の「協調と対立の時代」が続いていくことだろう。

しかし今回、習近平があればほどはつきりしたシグナルを出しながら、それが貫徹されていないという印象を与える事態が生じている事実にはやや首をかしげる場所である。習近平が、反腐敗キャンペーンの実績を上げ、また部門横断的な組織を新設してその長に就くことにより権力を集中している実状を思えば、いささか奇異な状況が出現したとも言える。

これをどう解釈することができるだろうか。一つには、政権内の意見を統一できていない可能性があるだろう。一方の保守および国粋主義と、他方の改革および国際主義との間には、深く広い溝がある。習近平に不満を有する勢力が、対日融和政策に異を唱えていることは十分に考えられる。不満分子がいることは確実だし、対日関係が一番文句をつけやすい政策領域であることも明らかだ。

今の中国の政権内部では、早くも2年後に迫った次の党大会に向けて、激しい権力闘争が展開されている。経済の減速は、一方においては対日関係改善を促す要因にもなるが、他方で政権内部でも社会でも利益の衝突が激化した場合には、対日闘争を指導者に選ばせる要因にもなりうるのだ。

おわりに～日本は如何に対応すべきか～

(1) 短期的な対応

以上の分析を踏まえ、日本は、どのように中国の台頭に対応すべきであろうか。

第一に、日本の短期的な対応として、中国が物理的な力を行使して現状を

変更しようと試みていることに対しては、屈しないことが重要である。もし屈すれば、その影響は南シナ海に及ぶにとどまらず、中国は同様の強硬手段を諸方面で強化することであろう。また、勝利の凱歌を上げるのは中国国内の強硬派であり、国際規範に沿った問題解決を訴える中国国内の穏健派は大きな打撃を受ける。それは、中国の将来にとっても大きなマイナスである。我々は、どうすれば中国国内の穏健派、国際主義者、改革派を支援できるか、そのことを考えて問題に対応しなければならない。

主権にかかわる問題については“agree to disagree”（同意しないことに同意）するほかはない。領有権問題については、どちらも譲歩できないので、話し合ってもどうにもならない。領有権について議論しないのは、国交正常化時の周恩来の知恵でもあった。百パーセント自分のものだと、日本は確信しているし、台湾がやはりそう言い出した以上、中国もそう言わざるをえなかった。日本の外務省は、日中国交正常化を公約にして田中内閣が誕生した三日後、「日中間の懸案事項」と題した内部文書において、尖閣諸島が日本の領土であることは議論の余地なき事実であり、いかなる国の政府ともその領有権問題につき話し合う考えはない、との立場を確認していた。

日本政府は、話が混乱することを避けるために、領土問題という言葉は使わず、「領有権は百パーセント自分のものだ」とだけ言った方がよい。つまり、領土問題があるとかないとか、棚上げ合意があったかどうかという議論は、ほとんど無意味であり、そこに問題の本質はない。周恩来が示唆した通り、領有権については同意できないのだから、触らずにパンドラの箱に戻して封印しておくべきだ。そうでなければ、戦争をするか、あるいは国際司法裁判所の裁きにまかせるしか、解決の方法はない。民主党政権時の玄葉外務大臣は、中国は日本を提訴せよとニューヨーク・タイムズ紙に書いたが、中国側は応じていない。

中国が船を出さないという条件で、日本は1972年以来の状態の維持に努めると語ることがよいだろう。力でのしかかるという中国のやり方は、責任ある大国のふるまいとして到底受け入れられない。日本は、日中の共通利益と大国としての両国の責任を確認することを中国に呼びかけると同時に、平和

的な問題の解決を近隣諸国および国際社会に対しても訴えるのがよい。

(2) 中長期的な対応

他方、日本側の意図について中国側の一部に不信感が存在することは事実であり、それを払拭すべく、アジアの地域秩序に関する長期的ビジョンを提示するか、共にビジョンを構築していくことを中国側に提案することがよいだろう。この観点からすれば、2014年11月の首脳会談において、安倍首相が、習主席との間で大局的、長期的な視点から21世紀の日中関係のあり方を探求したいと直接呼びかけたことは重要であった。安倍首相はさらに言葉を継いで、国民間の相互理解の推進、経済関係の更なる深化、東シナ海における協力、東アジアの安全保障環境の安定の4点につき、双方が様々なレベルで協力していくことが重要だと自分は考えると述べた。

その際、目前の危機に対応しつつ、中長期的対応を考えることが重要だ。島の問題をめぐる緊張状態を緩和できたとしても、中国が軍拡や海洋進出を止める訳ではない。国際関係論からすると、平和を保つために何をすべきか、何が平和を維持させるかについて、大別して三つの考え方がある。日本と中国は、そのいずれをも応用して、確かな平和をともに構築していくべきであろう。

第一に、国際規範を共有することにより平和は維持される、というコンストラクティビズムの考え方がある。幸い、中国では、穏健派、国際主義派も着々と育っている。様々な方式での知識交流や留学生受け入れを含む青少年交流などによって、規範と気持ちの共有化を促進することが重要だ。青少年交流を実施する際はホームステイをプログラムに組み込むことが有用である。日本の国会議員や地方議員、中国共産党の中央委員らは、積極的に相手国の若者をホームステイさせてほしい。

第二に、相互依存関係が発展すれば平和は保たれるという、いわゆるリベラリズムの考え方がある。それだけで平和が保たれるとは思わないが、相互依存が平和の維持に貢献することは間違いないだろう。日中両国は、戦略的互惠関係を充実させていくことが大事だ。経済だけでなく、北朝鮮をめぐる

安全保障協力はもちろんのこと、非伝統的安全保障にかかわる諸問題、例えば海賊や麻薬、PM2.5 への対策など、言い換えれば人間の安全保障を促進するための協力を、両国はさらに発展させるべきだ。

そして第三に、力の均衡によって平和が保たれるとするリアリズムの考え方がある。国力のバランスの問題も、確かに存在する。力の均衡が急速に崩れてしまうと危ないので、日本としては同盟ネットワークの強化と多国間枠組みの形成に向けて努力すべきだ。しかし、それと同時に、日韓米中の安全保障面での信頼醸成と対話の強化が必要だ。さもなければ、軍拡競争に陥ってしまい、緊張が高まる一方となる。諸国民が安心して暮らし、共存できる信頼関係をどうしても創る必要がある。

日中両国は、以上三つのそれぞれの面での努力を強化すべきである。また、日本は、公論外交（パブリック・ディプロマシー）の有効な手段を見つけ、必ずしも真実を知らされていない相手国民に、正しい情報を伝えていくべきだ。その際に、事実を伝えるのみならず、日中戦争で加害者であったことを忘れず、過去の反省の上に未来を共に築いていきたいという気持ちを伝えることも大事だろう。

力によって自分の意志を相手に強制する世の中に、決して戻してはならない。東アジア諸国の共存共栄のために、もめ事を力ではなく、ルールに則って解決する原則を関係諸国が確認し合うことが重要であり、その輪に中国を入れる努力を続けることが必要不可欠である。

【参考文献】

- 加藤隆則『習近平の政治思想「紅」と「黄」の正統』勉誠出版、2015年
国分良成ほか『日中関係史』有斐閣、2013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』（共著）、岩波書店、2014年
高原明生、丸川知雄、伊藤亜聖編『東大塾 社会人のための現代中国講義』（共編）、東京大学出版会、2014年

日韓関係の現状と未来の設計

世宗研究所所長 陳 昌洙

1. 安倍談話に対する韓国の認識

安倍総理の70周年談話以降、日韓関係に対する関心がこれまでにないほど高い。安倍談話は、日本が戦後70年という節目において、これまでの歴史を総括し、これからどのような国家として歩んでいくかを示す道標になるためである。安倍総理の戦後70年談話は、謝罪外交に終止符を打とうとした安倍の信念と、それに反対する現実との間の微妙な妥協であると言える。安倍総理は、謝罪を表明した戦後50年の村山談話に対する不満から、戦後70年の安倍談話を発表しようとした。そのため、安倍総理は謝罪の表明に否定的であった。しかし、安保法制の強行採決以降の支持率下落、謝罪を含めるべきという国内外から圧力、そして閣議決定をするための公明党との妥協等で、自分の意図とは異なって、安倍談話に謝罪が含まれることになった。その過程において、安倍は自分の信念を守りながら現実とも妥協できる妙案を探っていた。結局、安倍談話に含まれた謝罪発言は、過去形であつたり主体が曖昧な第三者の話し方として片付けられ、直接的な謝罪表明はしなかった。そして「その先の世代の子どもたちに、謝罪を続ける宿命を背負わせては」ならないということで、安倍の主張を再確認した。一方、「歴代内閣の立場は、今後も、揺るぎない」ものとし、現実とも妥協し批判を避けようとした。その結果、「こんな談話は出す必要なかった」という反応が日本国内で出るほど、安倍総理の真情が不明なままの、曖昧な談話となった。

安倍談話は植民地支配、侵略、反省、謝罪の四つのキーワードが盛り込まれただけで、「心を込めていない談話」になったわけである。さらに、植民地時代の歴史認識に対しては、村山談話よりも後退した。満州事変以降の日本の行動に対しては誤りを認めながらも、韓国を植民地化した1910年の日韓強制併合条約については一言の言及すらなく、一般論に留まってしまった。植

民地支配は「1930年代後半から苛酷なものとなった」と指摘しながらも、日韓強制併合条約の不当性を指摘しなかった21世紀構想報告書を、安倍はそのまま受け入れたのである。また、1905年の日露戦争の勝利がアジアとアフリカの人々に勇気を与えたという認識も受け入れ、安倍の歴史修正主義的認識を如実に表した。このような歴史認識は、植民地時代に対する反省よりは、日本が植民地時代に貢献し、そのせいで被害者になったと妄想しているのではないか疑うほどである。

我々は、今回の談話で中国と韓国を分離する日本の外交戦略に注目すべきである。中国に対しては、誤った戦争の道に進んだということで、侵略を間接的ではあるものの認めた。また、中国が日本の戦後国際社会への復帰を助けてくれたと評価している。それは、安倍が韓国の植民地時代の不法性を認めないのに比べると対照的である。安保法制の改正過程において、中国を仮想敵として考えながらも、談話では協力を追求し、日中首脳会談への意志を表明したのである。安倍総理は、韓国に対しては日韓首脳会談の「門は開かれている」と強調しながらも、肝心な日韓関係改善への意志は、談話のどこからも見当たらない。最近、安倍総理の日韓関係に対する冷淡な反応は、談話からも窺い知れる。今回の談話で女性の人権に言及したのは、韓国の従軍慰安婦に配慮したと推定することもできる。しかし、その主体を明らかにしなかったことは、安倍政権の慰安婦に対する認識がそのまま反映されたと見受けられるところである。

今回の安倍談話は、韓国の立場では非常に不満足であると同時に不快ですらある。しかし、朴大統領は日本の過去形謝罪に対して、未来形の答えて応じるといふ、成熟な態度を示した。世間では日本が後退したのに、韓国だけが先に進んでいると政府を批判する声もある。それは、国際関係を考慮せず、両国間の感情に偏った短見である。今の北東アジアの国際秩序は、アメリカの衰退のため、力の優位よりは多国間秩序のなかで正当性を主張するイメージ競争が何よりも重要である。その点を考慮すると、今こそ日韓両国は共通の目標のため、相互の競争を止め、北東アジア秩序の安定のため日韓関係改善に努めるべきである。

2. 日韓関係の質的变化

1965年、日韓基本条約を締結して以来、日韓関係を支えてきた根幹が全て揺るがされている。日韓関係50年は、日本の植民地支配に対する反省と謝罪に基づいた歴史認識の進展、自由民主主義の基本価値を共有する国家としての協力、そして日韓関係が何よりも重要であるという戦略的判断を背景に発展してきた。しかし、最近の日韓関係においては、村山談話や河野談話をめぐって認識の差を示したり、日本の外交青書で韓国と自由民主主義および基本的価値を共有するという内容を削除したことを見ると、日韓関係の65年体制が危機にさらされているのは明らかである。

日韓両国がこれからの50年を設計するためには、過去50年を客観的に認識し、現在の日韓関係が直面している状況を看過してはならない。今まで日韓両国は、感情、利益、そして戦略の側面から強い連帯感を持って日韓関係を発展させてきた。しかし、最近の国内外の環境変化で日韓関係に構造的な変化が生じ、両国間の葛藤が顕著となった。それは、日韓関係の水平的な対等化による調整メカニズムが形成されなかったためである。

まず感情的なレベルで見ると、日本の過去歴史に対する反省と謝罪が日韓関係改善の基盤となったのは事実である。しかし、日本国内では「韓国にいつまでも謝罪しなければならないのか」という疲労が生じたのである。また、韓国国内においても、民主化以降、歴史問題の処理に対する不満が続出するようになった。日本内閣府の調査によると、韓国に対して「親しく感じる」と答えた日本人は39.2%で、2011年調査の62.2%から23%も激減した。一方、韓国では、日本が反省と謝罪をしなかったと答えた人が85%に達している。このように、現在の日韓両国の感情は最悪の状況にあると言っても過言ではない。

第二に、利益の側面では、日韓がお互いを競争相手として考える傾向が強くなっている。2000年代までは、韓国は日本モデルを先進モデルとして考え、受け入れる傾向が強かった。しかし、韓国はサムスンのようにグローバル企業として成功した事例から、日本を追い越しているという自信とともに、日

本を競争相手として見る傾向が強くなった。一方、日本は、1990年の長期停滞から自信を喪失し、相対的に大きくなった韓国経済に対して競争意識が生まれ、韓国の追い付きに危機感さえ感じるようになったのである。従って、日韓関係は、垂直的協力関係から水平的競争関係への変化に見合う新たな形態の協力システムが形成されないまま、相手に対する競争意識のみが現われた。

第三に、脱冷戦以降、冷戦体制下の反共連帯が弱化したことで、日韓関係の求心力が低下した。東アジアにおける中国の急速な台頭と日本の相対的な低下で米中二極構図が生じ、それによって北東アジアでは勢力転移が起き、韓国の相対的な国力上昇で中国に対する認識と戦略に差が表れるようになった。韓国にとって中国は最大の交易国家であり、北朝鮮への影響力を考慮すると、対中関係の戦略的重要性が高まるようになった。その反面、日本は中国の大国化に対する警戒心（中国脅威論）があり、尖閣諸島をめぐる葛藤で中国脅威論が拡散するようになった。このような日韓間の求心力低下は、中国をめぐる葛藤の形で表れるようになった。

このような構造的な変化の結果、日韓関係には質的な変化がもたらされた。何よりも日韓関係が国内政治化したことで、外交当局者は日韓関係改善の活路を見付け難くなった。そのため、両国の外交当局者が国益優先の戦略的外交を行うためには勇気が必要で、ひいては責任まで担わなければならない状況となった。その結果、政府は世論の動向を伺わざるを得なくなり、積極外交よりは国内の批判勢力説得を優先しなければならなくなった。

第二に、両国政府間の信頼関係が次第に弱化したことで、世論の影響はさらに大きくなった。日韓関係が透明化・多元化したことで密室妥協が難しくなったとは言え、以前には相手を配慮し、国内政治に利用しようとする行動は自制した。しかし、最近の日韓外交当局者は、相手を配慮するどころか、世論を刺激して相手政府を困らせることすら憚らない。日韓関係が国内世論によって政治的に叩かれるため、日韓間の信頼と約束を守ることが難しくなったからである。

第三に、相手国が重要であるという長期的戦略を考慮するよりは、短期的

な成果に重点を置くようになった。以前、日韓両国は、相手国が重要であるという戦略的考慮の下で、感情的な紐帯と長期的なウィンウィン状況を想定する場合が多かった。しかし、現在の日韓関係は、妥協より競争を優先する傾向が顕著となった。その結果、外交当局者は若干の外交的コストを払ってでも相手を屈服させようとする意志が強く、相手に対する配慮は敗北として受け入れることが多い。したがって、日韓両国は競争を越えて外交戦争の状況に突入したと言っても過言ではない。

3. 日韓関係の未来設計

日韓関係の質的変化に見合う調整メカニズムが形成されなければ、これからの日韓間の葛藤は日常化し、簡単には正常化し難くなり得る。したがって、日韓関係改善のための外交的努力がかつてないほど必要であり、日韓首脳間の対話が重要な時である。その点で、今回、日韓首脳が50周年イベントで提唱した未来協力のため、両国政府は具体的な努力を図るべきである。

一方、日韓関係の重要性はますます弱化しつつある。日本は韓国を「敬遠 (passing)」し、韓国は日本を無視している。日本を見ても、日中関係が上手く行けば日韓関係は自然に改善されるという考えが、政界に広まっている。日本国内では、日韓関係の改善に対する熱意が高くないことも事実である。しかし、日本は日中関係を回復させるためにも、日韓関係をまず改善しなければならない。中国が日本孤立化戦略を駆使するためには韓国が必要であるが、韓国が日本との関係を改善すると、中国としても日本との関係改善を戦略的に考慮せざるを得ない状況であるからだ。

そして、これから歴史問題で、朴大統領と安倍総理が前向きに出る可能性は低いというのが一般的な観測である。韓国の朴大統領の立場から見ると、日韓関係を改善するためには多くの政治的負担を抱えなければならない。まず、日本が韓国の望む状況で解決策を模索しない限り、韓国国内の批判は政権への批判につながる可能性が高い。日本の状況を考慮すれば、安倍政権は日韓関係の改善を求める政治的利益が少ない。とりわけ日本の韓国に対する世論が悪化した現状で、慰安婦に対して謝罪するということは、安倍の政治

的支持を弱化させるものとして認識されるだけでなく、安倍の信念とは噛み合わない。その点、これからの日韓関係が順調でないことを予告しているも同然である。

日韓両国の競争コストを減らすためにも、日韓両国は歴史問題を管理し、利益は拡大させ、戦略は共有するという原則に同意しなければならない。

まず懸案となっている慰安婦問題に対しては、日本の謝罪が必須であるが、韓国も妥協するための政治的決断が必要である。それと同時に、国内的な合意への準備の努力が伴わなければならない。歴史問題を現実的に解決するためには日本の歴史認識の変化が優先されるべきであり、それを現実化させるための両国の政治的決断が重要である。慰安婦問題と強制徴用被害者等を案件別に解決するにはあまりにも多くの難関が存在し、解決が不可能に近い。日韓両国が歴史問題を包括する制度的な枠組を通じて、政治的葛藤の縮小を図らなければならない。例えば、日韓両国も、ドイツが試みた「記憶、責任、そして未来財団」を構想することができる。過去歴史に対する賠償のできる包括的な「未来財団」の設立を通じて、日本帝国強制占領期の被害者に賠償を行い、徹底的な調査と持続的な研究を通じて、これからは二度とそのようなことが繰り返されないように、後世への教育を強化するのである。仮称・未来財団は、両国政府や企業がともに支援することで、歴史問題を解決する総合的な制度的枠組を作るものである。こうして日韓両国は、65年基本条約の不備を補完しながら、未来へ進む土台を作ることができる。今こそ、日韓両国はグランド・デザインを考えながら、歴史問題に対する政治的決断を考慮しなければならない時である。

第二に、利益面では経済協力と相互交流を拡大するための努力が必要である。日韓間に存在する不要な規制をなくし、地方間の経済交流を活性化させるための制度を作らなければならない。日韓 FTA は、日中韓 FTA、TPP 等を考慮して新たな転機を作る必要がある。まず、日韓両国が優先すべきことは、民間交流の活性化を積極的に実施することである。最優先課題として、1998年、金大中・小淵の新日韓共同宣言のアクション・プランをさらに拡大させ、交流を活性化させるべきである。日韓関係の発展を示す象徴的な措置

がなくてはならない。例えば、KJ Passのように、事前登録をすれば今より簡単に便利に出入国できるようにしなければならない。そして日韓 FTA では、地方の Mini FTA を積極的に推進する必要がある。その一例として、釜山－福岡経済圏を活性化させ、経済協力のモデルケースとして作ることがあり得る。

第三に、戦略を共有するためには、民間と政府が共に参加する日韓戦略対話を活性化させるべきである。そしてアメリカのワシントン D.C. で、互いの主張を正当化させるために行っている不要な競争は、一日も早く止めなければならない。日韓両国は、相互の正しい認識が定着できるよう、多様なチャンネルを通じて持続的にコミュニケーションできる制度的装置を拡大すべきである。そのため、現在の日韓間の政策ネットワークを新たに改善・発展させるための制度的改善も必要になるだろう。例えば、日韓フォーラム、日韓協力委員会、日韓文化交流基金等の機能を補完し、若い世代と老壮年層が万遍なく布陣できるように、世代別バランスを維持しなければならない。また、歴史認識をめぐる日韓の葛藤が続いても、日韓が協力できるソフトな問題に対しては優先的に政策協調を進める。例えば災害、地震、核の安全に対して日韓が協力することで、中国や他の諸国との協力関係を発展させていく。東アジアのなかで日韓関係の戦略的関係に対するコンセンサスを作り上げていく必要がある。そのためには、日本、中国、米国、北朝鮮の専門家がともに集まる議論の場を設けるべきである。

東アジア共同体創造の現状と行方

早稲田大学教授 李 鍾元

1. 冷戦後の国際政治と「地域」—なぜ「地域」をめざすのか

米ソ冷戦の終結後、「地域」(region)が国際政治の一つの「単位」として浮上している。米国の国際政治学者 R・ローズクランズが指摘するように、「二極体制の終焉で、地域主権が復興する」現象が各地でみられるようになった。その趨勢を先導するヨーロッパでは、紆余曲折を経ながらも、欧州連合(EU)は制度化を進めている。拡大を急いだ結果、ギリシャ危機を引き起こすなど、EUへの懐疑論が広がっているが、危機はむしろ財政政策の統合を促進する契機にもなっている。北米では米国の主導で北米自由貿易協定(NAFTA)が成立し、その拡大に対抗して、中南米では2011年に「ラテンアメリカ・カリブ海諸国共同体」が発足した。内戦で混乱が続くアフリカにおいても、2002年にアフリカ連合(AU)が誕生し、EUをモデルに、アフリカ議会、平和・安全保障委員会、人権裁判所などを設置し、域内の諸問題への共同対処を進めている。

「領土」や「歴史」をめぐる摩擦が高まっている東アジアにおいても、「地域」は一つの実態として形成されつつある。東南アジアでは、当初の予定より早く、2015年末に「政治・安全保障共同体」、「経済共同体」、「社会・文化共同体」からなる「ASEAN 共同体」が旗揚げする。日中韓を中心とする北東アジアが問題だが、後述するように、ここでも様々な地域の枠組みが誕生し、せめぎ合っている。

それでは、なぜ「地域」をめざすのか。ヨーロッパの歴史的経験を振り返ると、そこには大きく3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2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とともに、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。戦後ヨーロッパにおいても、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権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、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。また、前述のように、中南米における独自の地域統合の背景には、米国流の新自由主義への批判がある。「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」を確保しつつ、その副作用を回避しようとする、いわば「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。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、一足飛びに均質的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。

やや単純化していえば、こうした3つの側面は、ギデンス (A. Giddens)

やハーバーマス (J. Habermas) らが近代社会の柱として定式化した「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、経済的効率と利害を追求する「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。

2. 「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、歴史的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。米国の歴史学者ダーリック (Arif 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」も前述の「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は「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」構想の意味と展開について考えることにしよう。

3. 「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。当時のペ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、経済だけではなく、政治や安全保障問題も議題にされるようになる。「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る、「東アジア」と「アジア太平洋」が競合する構図は現在にまで続いている。

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いってよい。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、多角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と日中韓の外相と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も拡充が進んだ。

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6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、その提案はさらに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の提言が次々に実行に移された。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。日本でもこれに呼应する組織として、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しくなった。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からであった。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。

4. 「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「後ろからのリーダーシップ (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であったといえる。

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「葛藤」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 一部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した。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」のシン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、昨年から 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、昨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、昨年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システム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、2015年末の締結をめざしている。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。

K・ドイツの言葉を借りるまでもなく、地域共同体の実現には「われわれ意識」（we-feeling）の共有が不可欠である。国家間の「パワー」や経済的な「利害」だけでなく、市民社会の交流を通じた「ビジョン」や「価値」が重要な要因となる。東アジアの地域主義はこれまで「国家」や「市場」が牽引してきた側面が強い。経済的な相互依存の面では、東アジアはすでに一つの地域として成立していると言ってよい。経済的地域統合の一つの物差しである域内貿易依存度では、東アジアはNAFTAを上回り、EUに肉薄する水準にある。しかし、「アジアバロメーター」の調査が示すどおり、「アジア人」というアイデンティティはまだ弱く、形成の途上にある。ヨーロッパ統合の

過程でも、初期の政治、経済的な共通利益に加えて、「われわれ意識」の形成が重視された。独仏和解のエリゼ条約の青少年交流プログラムや、域内の教育交流を促進した ERASMUS 計画などがそれを支えた。1963年に開始されたエリゼ条約による青少年交流には50年間に800万人が参加し、独仏和解とヨーロッパ統合の社会的基盤を築いた。東アジアでも、「東アジア共同体」を提唱した鳩山首相の提案で2011年から「キャンパス・アジア」構想が始まっている。教育を含め、国境を越える「市民社会」の力が東アジア地域の行方を大きく左右することになろう。

【参考文献】

- 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。
毛里和子編『東アジア共同体の構築』（全4巻）岩波書店、2007年。
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。
和田春樹『東北アジア共同の家』平凡社、2003年。

日本の安全保障と国際安全保障 ―意図のコミュニケーション

東京大学教授 石田 淳

はじめに

安全保障をめぐる政策論において、国際政治学の知見の一面のみが恣意的に強調されることもあるが、この講義では安全保障の問題について多面的に考えてみたい。

まず第1節において安全保障をめぐる政策（抑止政策、安心供与政策等）、制度（集団安全保障、個別的・集団的自衛等）および分析概念（安全保障のディレンマ、同盟のディレンマ等）について概説したうえで、続く第2節においてそれらの基礎知識を前提に日本の安全保障について考察を行う。

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¹。

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。言い換えれば、国内的には個人の安全の確保を国家の存在理由とすることができる。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²。それは、集団構成員たる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 (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 (51条) を例外として禁止されている (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³。

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、抑止できない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 (stated intentions)」すなわち「コミットメント (commitment)」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、かき立てられた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 (security dilemma)」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、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、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⁴。

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ということは、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う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⁵。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とは、同盟の締結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 (fear of abandonment)」に苛まれることなく、それに「巻き込まれる不安 (fear of entrapment)」を拭えない。これを「同盟のディレンマ (alliance security dilemma)」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⁶。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（いわゆるガイドライン）」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7月16日には、この集団的自衛権の行使容認を含む安全保障関連法案が、衆院本会議において自民・公明などの賛成多数で可決された。

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う非対称的な構図を作り出すことになった。

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。

たしかに米国との二国間同盟を結びながらも、韓国のように米国の戦争（ベトナム戦争）に巻き込まれることはなかったが、それは必ずしも政府が説明する理由によるものであったとは言えない。

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、

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説明して、野党の、そして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、日本の施設およ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⁷。

自衛権は、拡大解釈が可能なので、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。では、同盟国との共同行動に積極的な姿勢をとることによって、この自衛権の拡大解釈を自制するとの意図に説得力が生まれるだろうか。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、同盟国が自衛権をどこまで限定的に解釈するかに左右される。日本の安全保障のパートナーである米国が国連憲章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った事例は下表の通りである。

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)

たとえば、現在進行中の 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。そのみならず、米国の武力行使について、安倍晋三首相が国会で、「[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）。このように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。

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、半世紀に及ぶ密約否定答弁を繰り返した⁸。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）。

国内において十分な検証にさらされることのない対外的な意図の言明は、必ずしも十分な説得力を持つことはない。

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⁹。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っ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、現状変更行動を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
- 中西寛・石田淳・田所昌幸『国際政治学』有斐閣、2013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
- Berger, Thomas U. *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：

- ¹ 厳密には、「主体」にせよ、「価値」にせよ、「脅威」にせよ、主観的あるいは間主観的なものである。
- ² 国内において成立する既知の命題が、国家間においても同様に成立すると考える類推思考様式を国内類推論と言う。
- ³ 安保理の常任理事国には、安保理における決議（脅威の認定や措置の決定）の採択を単独で阻止する権限（拒否権）が認められている。
- ⁴ 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り、当該国の自己利益に資するものであることにかわりはない。
- ⁵ 同盟には、抑止効果のみならず安心供与効果もある。すなわち、現状維持の意図を疑われる国家は、軍備増強ではなく、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し、「行動の自由」の幅を自発的に縮小することによって、周辺国の不安を軽減することができる。「瓶の蓋」としての日米同盟論はこのタイプの議論の典型であろう。
- ⁶ <http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>
- ⁷ 2001年の9.11テロ事件以降、自爆も辞さないテロリストを、事後の報復の威嚇によって抑止できるものではないとして、「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。
- ⁸ 1960年4月28日の藤山愛一郎外相の答弁から2009年7月13日の中曽根弘文外相の答弁に至る半世紀を指す。
- ⁹ 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）。

被爆70周年記念事業
ヒロシマ70平和セミナー
「平和の創造とは—平和研究の過去・現在・未来—」
講義録

発 行 日 2015年10月29日

編集・発行者 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 : http://www.hiroshima-cu.ac.jp/modules/peace_j/index.php

印 刷 レタープレス株式会社 代表取締役 増田達朗

