

新・国連中心主義¹

法の支配の確立を目指して

一橋大学 佐藤哲夫ゼミ 日本と世界パート

2004年12月

安孫子理良²

天野憲哉³

小林友実⁴

武富弘憲⁵

¹本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、佐藤教授（一橋大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 一橋大学法学部三年 3102006c@srv.cc.hit-u.ac.jp

³ 一橋大学法学部三年 4102008b@srv.cc.hit-u.ac.jp

⁴ 一橋大学法学部三年 3102068f@srv.cc.hit-u.ac.jp

⁵ 一橋大学法学部三年 3102128z@srv.cc.hit-u.ac.jp

要旨

冷戦終結後、米国の一極集中は強化されている。米国はアフガニスタン、そして 2003 年 3 月にはイラクに対する武力行使を行った。そこではパワーポリティクスが基調となり国際社会の法規範が無力化されつつある。そうした状況において、日本は対米関係を重要視した外交政策を展開している。確かに東アジアにおいては未だに冷戦構造が残っているとされるため、米国の国際社会の支配が強力ならば日米関係重視の外交は合理的である。しかし、国際社会が多極化していると仮定すると、米国重視の外交だけで十分なのかどうか疑問がある。日米同盟の意義をもう一度問い直す必要があると考えた。(問題の所在)

そこで日米同盟についてその歴史的背景から検証した結果、日米同盟のメリットとして、自国の安全保障と経済的な副次的利益、国際社会での地位向上の 3 点が挙げられた。しかし一方で、第一に日米関係が自己目的化してしまうことによって生じる他の外交（特にアジア）への弊害、第二に、米国が同盟関係を持ちながらも自国の国益を優先する可能性があること、第三に米国の世界戦略に巻き込まれる危険性があるという 3 点のデメリットもあると指摘できる。(第 1 章)

振り返ってみるに、外務省は 1957 年に、日本の外交政策の柱として「国際連合中心」「自由主義陣営との協調」「アジアの一員としての立場を堅持」の三つを掲げていた。そこで本稿は「国連中心主義」に注目し、これが日米同盟のデメリットを解決しないか、日米同盟偏重を是正することができるかどうか、その可能性を追求した。

その結果、現在までの国連外交は、国際的な地位の向上という点では一定の成果が挙げられ、安保理常任理事国となる可能性が多いに高まっている。さらに、日本人の国連観も好意的であり、国連に期待するところは大きい。しかしながら日本には国連で何をやるかという理念がなく、常任理事国入りを果たしたとしても米国追従の姿勢は変わらない可能性が考えられる。(第 2 章)

こうしたことを踏まえ、本稿は国連外交の新たな理念形として、法の支配の確立と強化を目指す新しい形の「国連中心主義」を提示する。

法の支配とは「力の支配」を否定する。その一方で、「力=武力行使」そのものを否定せず、国連憲章はこの力の要素である強制措置の決定および発動の決定権を安保理に集権化することで、平和と安全確保のシステムを確立した。しかしながら、このシステムには問題も多く、その維持・強化が重要である。そのために安保理がより正統性と実効性をもたなければならない。さらに、法の支配の強化には軍縮がかかせない。(第 3 章)

こうした国連・安保理改革において、日本の新しい形の国連中心主義の果たす役割は大きいと考えられる。さらに、新しい形の国連中心主義は、第 1 章で検討した日米同盟のメリットを確保しつつ、そのデメリットを解消する可能性を持つ。(第 4 章)

このことを踏まえ、新しい形の国連中心主義を実現するために、本稿は以下の四つの政策提言を行った。(第 5 章)

- ① 国連中心主義を掲げ、国連・安保理改革を積極的に行い、常任理事国入りをを目指す
- ② 安保理改革をもとに、国連による「法の支配」の確立を安全保障の問題として位置づける
- ③ 自衛隊の海外派遣は安保理決議を前提とする。派遣する場合、非戦闘地域における復興支援のみが活動として認められ、かつ武力行使を伴わない非軍事的貢献に限定する
- ④ 非核三原則・武器輸出三原則など軍縮に関する原則を今後も遵守する

目次

問題の所在

第1章 日本外交の分析

- 第1節 日米安保体制のメリット
- 第2節 日米同盟のデメリット
- 第3節 小括

第2章 国連中心主義の可能性

- 第1節 国連中心主義と日本政府
- 第2節 日本人の国連観

第3章 法の支配の確立と国連

- 第1節 「法の支配」と武力行使禁止原則のシステム
- 第2節 国連の限界と問題点

第4章 新しい形の「国連中心主義」

- 第1節 国連改革と国連中心主義
- 第2節 日米同盟と国連中心主義

第5章 政策提言

- 第1節 個別的検討
- 第2節 政策実現の可能性

参考文献・データ出典

問題の所在

冷戦が終了してから10年以上が過ぎた。ポスト冷戦と呼ばれている昨今の国際秩序は冷戦期よりも安定していない。たしかに冷戦終焉によって、核戦争の可能性は格段に減った。しかし、イデオロギーの終焉によって訪れることが期待されたような「平和」はやってこなかった。2001年9月11日、米国で同時多発テロが発生した。その後、米国はアフガニスタンを攻撃し、国連決議なしでイラクに先制攻撃を行った。冷戦後の米国一極集中はますます強化され、国際秩序維持という観点からは多国間主義よりもパワーポリティクスを基調とした考えが中心となっているように思える。この動きは、京都議定書離脱、包括的核実験禁止条約・A B M条約への不参加やICCを二国間条約により骨抜きにしようとするところにみられる。また、米国のパワーの前では、武力行使禁止原則といった根本的な法規範すら無力化されつつある。

他方、こうした状況に対し日本はどう対応しているであろうか。グローバルにみると冷戦は終結したが東アジアにおいて冷戦は終結していない、という指摘が「現実主義」を掲げる人々の間からなされている。現実主義の立場からすると、南北朝鮮問題（特に北朝鮮）や日中間、台湾を巡る日中米の関係は依然として不安定であり、今後とも不安定であるとされている。こうした「伝統的」ともいえる東アジアの秩序の不安定さに対して、日米同盟という基軸は日本の安全保障のために維持され、強化されるべきであるといわれている。東アジアの他の変数に対して、日米同盟という公式は万能だという考えは、実際に政策の上でも実行されている。2003年12月、イラクに自衛隊が「派兵」された背景には「日米同盟堅持」の思想があったのは間違いない。

しかし、自衛隊派遣の賛否もさることながら、米国追従を重要視した外交政策への疑問はある。日米同盟はその「代償」として沖縄に米軍基地を配備しなければならず、沖縄は戦後から冷戦終結を経て、最近の米軍のヘリコプター墜落事故を含めて、常に犠牲となっている。また、「対テロ戦争」を掲げる米国へ追従したことによる、テロからの恐怖もある。自衛隊派遣を原因とした日本人殺害事件もあり、日本本土へのテロの危険性がまったくないとはいいきれない。

沖縄という古くからの事例とテロという新しい事例から、なぜ日米同盟を重視しなくてはならないのか、ということは今一度問い直す必要があると考えられる。振り返ってみるに、日本外交の原点には岸信介首相の「国際連合中心」「自由主義国との協調」「アジアの一員としての立場の堅持」という三つの柱があった。このうち「自由主義諸国との協調」は現在「日米同盟重視」に置き換えることができるが、3つ並べてみると、日米同盟への偏重がみてとれる。第1章では、日本の安全保障における外交の変遷を踏まえ、日米同盟のデメリットを考察する。

次に日米同盟偏重のデメリットが大きいとするならば、どうすれば偏重を是正できるかを問わなくてはならない。そこで本稿では、「国際連合中心主義」に着目した。第2章で、日本の国連外交を振り返ったのちに、日本人の国連観を分析する。日本の国連外交は国際環境に左右されながらも戦後からひとつの流れを保っていたことがわかる。その流れが「国連安保理常任理事国入り」という政策にあらわれてくる。

しかしながら問題は、常任理事国入りの理念も明確でなければ、常任理事国として何をしていくのか、が明確ではないということだ。これでは日米同盟偏重を是正する政策として、国連外交を重点的に行うことは得策ではない。したがって、本稿は日本の国連外交を安全保障の観点から新たな位置づけを行い、そのための政策を提言することを試みる。第3章では、国連の役割を広く国際秩序維持の観点から分析する。「現実主義」の見方からすれば、国連・安保理は国際秩

序の維持について無力であるとされているが、本稿で考察する「法の支配」の視点からみると、国連と安保理の役割は大きいといえる。このことは、米国の単独主義に歯止めをかける可能性をも長期的には備えていると考えられる。しかし、そこにいたるまでにはいくつもの限界と問題がある。この問題に対して、国連は安保理をはじめとして改革を行おうとしており、改革における日本の役割は大きい。

国連改革における日本の役割と日本自身の安全保障との二つの接点において、日米同盟偏重を是正する鍵がある。第4章では、この接点を「新しい形の国連中心主義」と捉え、その意義づけを行う。第5章では、新しい形の国連中心主義を実行するための具体的な政策提言を行う。

新しい形の国連中心主義とそのための政策提言は、日米同盟を重視する「現実主義」と国連・安保理を軽視する「現実主義」に対する反論である。

第1章 日本外交の分析

1957年、外務省は日本の外交政策の柱として「国際連合中心」「自由主義陣営との協調」「アジアの一員としての立場を堅持」の三つを掲げた。しかしながら現在では、外交の基軸は対米外交と位置づけている⁶。では、なぜ外交の軸は対米外交に移って行ったのだろうか。それとも、当初から対米関係が外交の重きを成していたのだろうか。これを踏まえたいうえでさらに、日米安保を維持するのはなぜか、日本側の動機を明らかにしたい。第1節では日本の日米安保を持つ動機を分析する。結論から言えば、日本の外交は当初から対米外交が基軸であった。ここでは特に、1970年代以降、日本にとって日米安保はどのようなメリットがあったかを明らかにする。第2節ではそのメリットを前提に、日本が現在の日米安保を維持することで生じる問題、すなわち日米同盟のデメリットを考察し、日本の安全保障政策の問題点を明らかにしたい。

第1節 日米安保体制のメリット

(1) 日米安保体制の淵源

1951年、日本はサンフランシスコ平和条約に調印することで独立を回復した。講和に際して吉田茂は日本の安全保障問題の解決をその前提としており、米国と安全保障関係を設定することでこれを解決しようと考えていた⁷。したがって講和条約調印と同時に「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」(旧安保条約)が締結された。

そもそも日本がアメリカに安全保障を依拠することになったのは芦田メモによるところが大きい。その内容は、米ソ関係が①改善した場合、安全保障は国連に委ねるが、②悪化した場合、米軍の日本駐留もしくは特別協定により米軍が日本の安全を確保(有事の際に進駐)し、そのための基地を準備する。③さらに国内治安(主に共産主義勢力を念頭に)のために警察力を増強する、というものだった。実際には冷戦の激化に伴い、①は実現不可能となり、②の選択肢が採られることになったのである。

換言すれば、独立当初から日本の安全を保障するのは米国であり国連ではなかったのである。そして、安全保障という国益の中核に米国が深く関与している以上、独立当初から日本の外交が米国重視であったとしても不思議ではない。

(2) 日本の日米安保の運用

近年、日米安保体制は同盟関係だと言われるようになってきた。同盟とは、元来、自国の安全を保証する手段の一つである。その定義はグレン・スナイダーによると「特殊な状況下で、メン

⁶ 外務省『外交青書 2003』62頁や『外交青書 2004』82頁など

⁷ 背景には①再軍備が政治的、経済的に体制を弱体化させる一方で、軍部と共産主義勢力という国体に対する大脅威を復活させるのではないか、②日本の再軍備が周辺諸国の対日懸念を呼び、国際社会への早期復帰を阻害するのではないかという懸念、③米軍の日本駐留の結果、共産主義諸国が対米戦争の危険を冒して日本に軍事的侵略を行う危険性は低くなるという判断があった。(赤根谷達夫・落合浩太郎編『日本の安全保障』有斐閣、2004年、9-10頁、参照。)

パー以外の国に対して、軍事力を行使(又は不行使)するための国家間の正式な提携⁸としている。同盟を志向する源泉には、より強大な軍事力や威圧により利益を得たいという願望と発言の機会を得たいという願望のいずれか、あるいはその双方があると言われている⁹。もちろん双方に共通の利益が存在すること、同盟によって得られる利益が双方に納得の行くものであることはいうまでもない。

では、日本は日米同盟¹⁰をどのように運用してきたのだろうか。まずは日米安保を維持する動機を明らかにしたうえで、実際の運用とその狙いを見ていく。

日米安保体制は日本にとって自国の軍事戦略的脆弱性を補完する手段である。仮にA国の軍事的脅威がA国の総合国力¹¹(短期的には軍事力)と攻撃意図の双方に比例する¹²とする。このとき戦略的脆弱性とは、自国の防衛力が相手の軍事的脅威に劣ることであると言える。この戦略的脆弱性を克服するには短期的には軍備を拡大すればいいが、その結果、軍拡のジレンマに陥ってしまう。特に日本の場合は、自国の軍拡が周辺各国に与える影響が大きいいため、戦略的脆弱性が高かったといえる。

そのため日本が自国の利益や安全を低コストで獲得するためには、何よりも優位に立つ米国側に付き、米国に自国の安全を確保してもらうのが最も費用対効果が優れている。つまり日本の安全を最終的に「保証」するのは米国である。たとえば三矢研究¹³では、日本の軍事的安全保障の決定的要因は日本の自衛力ではなく、米国のプレゼンスによる抑止力だと再確認している。また、久保卓也¹⁴も日本の防衛を自前で確保するよりも、「国際関係の安定に寄与し、その跳ね返りとしてわが国の安全を期しようという考え方に重点を置くのが適当¹⁵」と考え、日本の防衛構想の中にアメリカの抑止力を正面から取り入れた。

なお、日本は同盟に際して、経済的利益¹⁶などの副次的利益を狙う傾向が強い。これは一般にバンドワゴンと呼ばれている。

82年に政権に就いた中曽根康弘は「国際国家日本」を前面に打ち出し、国際安全保障への関与に躊躇せず積極的に西側同盟を支える姿勢を見せることで、米国を中心に西側世界の高い評価を得ることに成功した。彼は①日本が国際的役割を積極的に引き受ける政治姿勢を示しながら、②日米同盟を強化して③日本の防衛力の強化を西側の世界戦略の中で位置づけようとした。つまり米国の世界戦略に積極的に参加することで米国を盟主とする世界秩序の中で大国としての地位を追求したのである。

⁸ Glenn Snyder, *Alliance Politics*, p.4 なお、邦訳についてはランドル・L・シュウェラー「同盟の概念」船橋洋一編『同盟の比較研究』日本評論社、2001、253頁、による。

⁹ シュウェラー、前掲論文、註8、254頁。

¹⁰ 本稿でも日米間の安全保障協力関係を、以後、原則として日米同盟と表す。

¹¹ 総合国力は有形要素と無形要素に分けられ、前者は人口、経済力、技術力、天然資源、地政学的位置など、後者は国家・国民の統合度、教育水準などがあげられる。

¹² 定式化すれば軍事的脅威＝総合国力×攻撃意図で表される

¹³ 「昭和38年度統合防衛図上研究」。全面的な局地戦を想定した自衛隊創設以来最初の本格的な研究。

¹⁴ 1972年当時、防衛庁防衛局長だった久保は「防衛力整備の考え方」(未定稿、KB個人論文)を著して自身の防衛構想を庁内に示した。このとき庁内には反発が起きたが、75年に防衛事務次官に任命されると、久保構想は防衛大綱に継承された。なお、久保構想は74年に「わが国の防衛構想と防衛力整備の考え方」で整理され、ここでは後に大平正義首相が展開する総合的安全保障の考え方に近い議論を行っている。(田中明彦『安全保障』読売新聞社、1997、244-264参照。)

¹⁵ その背景にはデタントという国際環境の変化とともに日本のおかれた政治状況がある。日本とアジア諸国との関係や日米安保体制の存在、具体的な軍事的脅威の不存在、憲法を初めとする国内的制約などの要因が日本の防衛力に特殊な性格を与え日本の防衛力は「軍事的合理性をもって貫くことはできず、政治的妥当性との調和を図るべき」という判断があった。(中西寛「戦後日本の安全保障政策の展開」、赤根谷・落合、前掲書、註7、36-37頁、参照。)

¹⁶ たとえば経済同友会は『安全保障問題調査会報告書』(1996.4.)の中で「日米安保体制は日本とアジアの安定に寄与してきた。その結果、わが国は資源配分を経済分野に特化させることが可能になり、目覚ましい経済発展を支えるひとつの要因になった」と述べている。

この動きは冷戦終結後も継続している。96年、クリントン大統領が来日し、日米安全保障共同宣言が発表された。この共同宣言では「アジア太平洋地域の平和と安定の維持」を冷戦後における日米同盟の目的とされた。この結果、1978年のガイドラインの改定が決まり、これら一連の動きはしばしば「日米安保再定義」¹⁷と呼ばれている。新ガイドラインは旧ガイドラインを拡大・深化させ、周辺事態法とともに「冷戦後の国際安全保障と東アジアの戦略環境に日米同盟を適合させ」¹⁸る重要な試みであった。

こうして日本は日米安保に基づく日米同盟の強化を進めてきた。それは冷戦という二極構造においては、米国との紐帯を強めることが日本の安全を最も効率よく確保することができたからである。もっとも1990年代になって日米両国は「東アジアにおける国際システムの安定を維持し、新たな覇権勢力による挑戦を阻止」したい¹⁹と考えている、という分析がある。こうした認識の一致に至ったのは日本が自国の政策を米国の国益追求にあわせていったという、日本の変化によるところが大きいだろう。つまり日本は米国の国益と「一体化」させることで「大国」としての地位を模索してきたのである。

冷戦という二極構造の中では米国との関係を深めることで自国の安全を確保し、西側陣営の中の地位向上を図ってきた。冷戦期の日米同盟は日本にとって最大限の利益を獲得できるものだったが、そこから生じる問題点がないわけではない。そして、従来の姿勢は冷戦という二極構造を前提としているものであり、現在の多極構造の中でも最適の方法であるかはわからない。

これまでは日米同盟から得られる三つの利益、すなわち自国の安全保障と副次的利益、国際社会での地位向上についてみてきた。そこで、次節では日米同盟が同時に有するデメリットを明らかにする。

第2節 日米同盟のデメリット

ここでは日米同盟が内包するデメリットを考える。

(1) 同盟自体がもつデメリット

一般に、同盟はそれによって安全を保障される側に2つのジレンマ、すなわち「巻き込まれる恐怖」と「捨てられる恐怖」から生じるジレンマ、「敵対国とのジレンマ」をもたらすといわれている。

まず、「巻き込まれる恐怖」とは自国の意思に反して危機・戦争に巻き込まれてしまうのではないかという不安のことを言う。これを回避するには共同防衛の約束を曖昧にすればよいが、その結果、真に必要な時に同盟が機能しないのではないかという不安に駆られる。これが「捨てられる恐怖」である。こうして一つ目のジレンマが生じるが、これは国家が国益のみを追求することから必然的に生じるものである。

さて、同盟国に「捨てられない」ために、安全を保障される国は同盟公約の強化を図る。しかし、このことが同盟の仮想敵国を刺激する。これを「敵対国とのジレンマ」という。それゆえ同盟によって安全を保障される国はこれらのジレンマとバランスを取る必要がある。

¹⁷ この背景には防衛問題懇談会の答申のほかに①日米同盟とそれを取り巻く国際環境との整合性の確保 ②日本側の冷戦後の防衛政策の見直しとその前提である防衛大綱の改定準備③沖縄での海兵隊員による女子小学生暴行事件があった。(西原正・土山実男共編『日米同盟Q&A 100』垂紀書房、1998、226-227頁、参照。)

¹⁸ 村田晃嗣「日本の安全保障とアメリカ」、赤根谷・落合、前掲書、註7、132頁。

¹⁹ マイケル・J・グリーン「冷戦後の日米同盟」、船橋、前掲書、註8、34頁。

たとえば1960年に発効した新安保条約では「巻き込まれる恐怖」を解消するために事前協議というシステムを設けている。しかしながら日本は条約本文において制約が設けられていない駐留軍の規模・装備・行動について関与することは原則としてできない。そこで政府は米国と第三国との紛争に巻き込まれないようにするため、「集団的自衛権を保有しているものの、その行使は憲法上許されない」という政府解釈をひとつの手段として用いるようになった。

1978年に「日米防衛協力のための指針」(旧ガイドライン)が策定されると、日米同盟強化のための基本的枠組みとして機能し始める。これ以後の日米同盟の変化は前章で見たとおりである。そこでは日本が外交政策をアメリカの意に沿うような形で進め²⁰、その政策目標を米国と近似化・一体化させていった。ここに「巻き込まれる恐怖」は存在しない。なぜなら日本が積極的に「巻き込まれ」ているからである。そしてこうすることで、間接的に「捨てられる」可能性を低くしようとしていると思われる。

(2) 「捨てられる」可能性

それでは、日本が政策目標を米国と一体化させることで本当に「捨てられる」事はなくなるのだろうか。実はそうではない。パーマストン元英首相は「われわれには永遠の同盟者もいなければ、永遠の敵もない。永遠であるのはわれわれの利益だけである。この利益を追求するのがわれわれの義務である」という国際政治の基本的認識を示している。これは、国家は自国の国益の追求のためには同盟国に損をさせることもありうるという意味であると理解できる。日米関係に当てはめると、米国は日本を害する行動をとらないとは言い切れない。そして、現実には、必ずしも日本の利益になるとは言い切れないような行動をとっている。例えば、その例として尖閣諸島問題があげられる。

尖閣諸島は、1968年の国連アジア極東経済委員会(ECAFE)による東シナ海海底の学術調査で大陸棚に石油をはじめとする多くの鉱物資源が埋蔵している可能性が明らかになってから、中国と日本(そして台湾)が領有権を争うようになった。この問題の事実経過・法的な争点に関してはここでは触れない²¹が、この問題を突き詰めれば、海底資源をめぐる争いであることは明らかである。

この問題に米国は関わっているのか。以下を見れば明らかである。

第一に、日中台湾間で尖閣諸島問題が顕在化しても米政府は、日本側の同諸島領有権の主張を後押しすること、ましてや明確に日本側に味方して中国や台湾と対立することはなかった。これは米国の石油会社が台湾と組んで尖閣諸島周辺海域の開発に取り組んでいたからである。

第二に、1996年7月に再び同諸島を巡る緊張が高まった²²とき、米国はこの問題に関して中立的立場を明示した。しかし、このような米国の態度は「中国との関係改善を優先したいがための牽強付会の論議の色彩が強い」²³との指摘がある。つまり、自国の国益は日本とのより強固な同盟関係よりも中国との関係改善にある、という米国の思惑が働いていると解釈することが可能なのである。実際、クリントン政権は二期目に入って台湾問題や人権問題などで冷戦後は悪化していた米中関係の安定に力を注ごうとしていた²⁴。また、ウォルター・モンデール駐日米大使(当

²⁰ たとえば、沖縄返還の合意に際して両国政府は①沖縄への核再導入に際して事前協議が掛けられた場合、日本は「遅滞なくそれらの必要を満たす」旨の極秘メモにサインし、②韓国(台湾)に在日米軍基地から戦闘作戦行動が取られるべき事態が生じたとき、日本政府は事前協議に対して「前向きかつ速やかに」態度を決定することが決められたという。しかしこのメモの存在が明らかにされないのは、これが事前協議の形骸化と安保の実質的な改定を意味するからである。

²¹ 日本側の主張として詳しくは外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/index.html>、尖閣諸島問題 http://www.geocities.jp/tanaka_kunitaka/senkaku/を参照のこと(2004.11.5現在)

²² きっかけは日本の政治結社が尖閣諸島の北小島に「灯台」を設置したことだった。

²³ 加藤清隆「中国に遠慮し『尖閣』を避けるクリントン」『世界週報』時事通信社、1996年12月、21頁

²⁴ クリントン大統領は「民主党現職として戦後初めての再選を果たし、外交で名を残したい」(加藤、前掲論文、註23、20頁)という願望を持っていたとされる

時)は「ニューヨーク・タイムズ」紙上で、米政府が1972年に沖縄を日本に返還した際に尖閣諸島が琉球列島の一部であることを認め、同諸島は日本領であるとの認識に立っていたにもかかわらず、「米軍は尖閣諸島の紛争に（武力攻撃を受けた際）介入する日米安保条約上の責務は有しない」と述べ、米国の条約上の責任を否定した。これは日米安保条約第5条(日本の施政権かにある領域に対する武力攻撃への共同防衛)に反するものである。

このようにいくら日米同盟が米国にとって重要でも、自国の国益の追求を日本の利益に優先させれば、日本の国益が侵害された時に助けてくれないばかりか、時にはその片棒を担ぐこともありうる。つまり日本は米国の国益追求の前に「捨てられる」可能性があると言える。

(3) 日本外交のジレンマ

1964年、国際政治学者の故高坂正堯が吉田外交を根本的に再評価した結果、「吉田ドクトリン」という外交指針が確立した。以後、軍備なしに安全を確保する方法として「日米間に協定を結んで日本の安全を計る」方法が定着していった。そこでは「堂々と親米一途に徹す」(吉田茂『世界と日本』)ことがよしとされた。

しかしながらこのスタンスはパーマストンの云う国際政治の基本的認識を欠くものだった。その結果、「同盟国は同盟がある以上、同盟国は常に相手に損害を与える行動はとらない」という誤った認識を持ち、手段であるはずの日米同盟が自己目的化してしまった。そこでは「自国の安全保障のためにアメリカと協力して」いても可能だったはずの「自国の立場をアメリカに主張すること」さえもしなくなった。つまり日本は、日米同盟が自己目的化したために「アメリカと信頼関係を固めるような措置は、アメリカ以外の国に対する日本の外交的能力を減少させ、したがって日本外交の行動の自由を減少させる」(高坂)という「外交のジレンマ」²⁵とも言うべき事態に陥ったのである。

それでも戦後の日本外交は確かに対米追従だけでなく「自立」や「独立」を模索してきた。しかし、それらは自己目的化した対米外交の制約を受けてきた。そしてこの状況は現在でも続いている。

最近の例で見ると、小泉純一郎首相は2003年12月に東南アジア友好協力条約(TAC)への加盟を宣言した。しかしながらその実態は中国とインドのTACへの署名を受けての「後追い外交」的側面が強い。

そもそもASEANは2000年以降、日本に対して域内における中国へのカウンターパワーとして加盟を要請してきたが、日本は消極的な姿勢を示してきた。その理由として日米同盟との整合性(核兵器問題など)が挙げられているが、外務省内部では「日米安保以外の安保関連条約に加盟する必要性なし」²⁶という見解が根強かったというのが実際のところだろう。しかしTACの実体は協力的安全保障²⁷を念頭に置くものであって武力攻撃への共同対処を意図する日米安保とは両立するものであり、むしろテロ対策や海賊対策などを手がけるTAC・ASEANは総合

²⁵ この点に関して豊下楯彦「安保条約の論理」同編『安保条約の論理 その生成と展開』柏書房、1999、5-42頁が詳しい

²⁶ 朝日新聞 2003年11月19日朝刊、3面

²⁷ 協力的安全保障…通常は複数の国の間でその内外に予め特定の敵や脅威を想定せず、グループ構成国の間で紛争がおきないように予防措置を設け、紛争が起きた場合でも被害を最小限にとどめる枠組みを作ること。主な手段は信頼醸成措置や透明性、軍縮・軍備管理であり、軍事力の行使は考えられていない。構成国間は互いに脅威ではなく、相互に侵略しないという再保障を確立することが主な目的である。協力的安全保障はその性質上、顕在化した紛争に対する有効な措置(特に武力酷使を含む)を有していないため、究極的には軍事力行使を念頭に置く同盟、集団安全保障体制とは相互補完的であり、当然に両立するものである。(西原・土山、前掲書、註12、216-217頁、参照。)

的安全保障²⁸の側面が強い。日米安保を理由に加盟しないのは日米同盟の自己目的化とそれに伴う外交の自己制約の最たる例であろう。また今回の加盟に際して、ここ数年米国がテロ対策でASEAN諸国と関係を強化していることを見落としてはいけないだろう。

今回の一件で明らかになったのは日米関係が自己目的化してしまうことで生じる他の外交における弊害である。それは日米関係に拘泥するあまり、他の外交が阻害されるということである。すなわち、ともすると日本の外交の主体性がなくなるということである。そうなったとき日本は「アメリカの属国」というレッテルを貼られはしまいか。そうなれば日本の発言力は低下するだろう。現在問題となっているのは対米関係を自己目的化し、重視するあまり他の外交が制約される危険にさらされているということである。

第3節 小括

以上のことから、現在の日本外交は修正が必要といえる。

まず、対米外交に偏重し日米同盟が自己目的化してしまうことで、米国以外の国々との外交の幅が制約されている虞がある。安全保障に関する外交は最悪の事態に備えて重層的に繰り広げなければならないだろう。しかし、高坂が「『同盟国』もしくは『友好国』を多角的にする(傍点、豊下)」ことが必要と述べていた²⁹にも拘らず、実際には、現在に至るまで「多角化」は不十分だったと言えよう。対米外交の自己目的化が足を引っ張ってきたのは明らかである。

それでも米国が信頼でき、担保してくれる保証があれば、日本の安全は幾分保障されるだろう。

しかしながら実際には米国に期待しすぎるのは危険だということは前述のとおりである。凡そ国家は自国の国益の追求が念頭にある。「外交が民主化」された現代において政府は国益を無視することができない。尖閣諸島の問題は国益重視の民主化された外交政策の事例となる可能性がある。領土問題・資源問題は古くから紛争の要因であり、米国の石油メジャーは中国側についている状態では、日中の領土問題がこじれた時に、米国はいつ(国内政治の配慮から)日本に不利な動きをとるかわからない。加えてニクソン・ショックのように、日本が米国に配慮してきた分野で、日本の頭越しに外交を進めるのかわからない。そうなったときの日本の逸失利益は大きなものになるだろう。

そもそも米国は、日米安保を手段の一つにしか位置づけていない。スタンレイ・ホフマンは日米安保の再定義の基となった「東アジア戦略報告」について「日本が引き続きアメリカ外交政策の従順な道具になる、……アメリカの信頼できるジュニア・パートナー(傍点、筆者)であり続けるという仮定」³⁰を前提にしていると評価していることから明らかである。したがって米国が日本の国益を無視する可能性は高いといえる。

では、このような事態にどう対処すればいいのだろうか。現在求められているのは、自国の国益の明確な定義とその実現、そのための現行の対米偏重の外交から脱却できるだけの政策手段

²⁸ 総合的安全保障…安全保障の目的に、対外的な安全保障だけでなく、国内の政治的・経済的安定も位置づけ、目的達成のためにとる手段も軍事的手段だけでなく、経済的手段、国内世論なども重視するもの。日本では大平正芳内閣のときに提示された概念であるが、冷戦期においては安全保障の目的・手段が主に軍事的なものに限られていた欧米諸外国には受け入れられにくい概念だった。しかし冷戦の終結により安全保障の対象が拡散すると、従来の軍事的観点からの考え方よりも、総合安保の国内・国外や、軍事的・非軍事的領域を区別しない考え方が注目されるようになっていく。(西原・土山, 前掲書, 註 12, 220-221 頁, 参照.)

²⁹ 豊下, 前掲論文, 註 25, 34-35 頁, 参照。なお、高坂はニクソン・ショック(米中和解)によって世界は「多角的バランス」の時代に入ったと捉え、そのような時代の外交政策に必要とされる課題について「多角化」を主張しているが、我々はこれが安全保障に関するものでも適合するのは自明のことと考えている。

³⁰ 豊下, 前掲論文, 註 25, 33-34 頁。

ではないだろうか。振り返れば日本の外交政策には「国際連合中心」「自由主義陣営との協調」「アジアの一員としての立場を堅持」という三原則があった。今一度この原則に立ち戻り、ここから新たな外交政策の基軸を立てることはできないだろうか。

第2章 国連中心主義の可能性

日本の外交政策は、「国際連合中心、自由主義陣営との協調、アジアの一員としての立場を堅持」という三つの柱は、「日米同盟、国連中心主義、東アジア重視」の三つの柱に変容した。そのうち、前章でみたように、日本の外交政策は日米同盟に偏重している。その比重を減らすためには多国間外交の途を検討する必要がある。外交三本柱の残りの二つのうち、「東アジア重視」の多国間外交は長期的には日本の安全保障において重要な意味を持つとしても、未だ冷戦構造が残存する東アジアにおいては、短期的には日米同盟のオルタナティブとしては期待できない。

これに対して、国連中心の多国間外交には注目が集まっている。現在日本は、来年の国際連合 60 周年に向けた国連改革の機運の高まりを前に、安全保障理事会(安保理)の常任理事国入りを強く主張している。そのことを背景に 2004 年 9 月小泉首相は常任理事国入りを強く主張した。しかし、日本の常任理事国入りに主眼を置いた国連中心外交は近年始まったものではない。確かに日本が公式に安保理常任理事国入りを表明したのは 1990 年代になってからのことだが、日本は冷戦初期の段階から、対米関係偏重のバランスをとることを目的として、国連の枠組みにおいて国際社会における日本の地位の向上を図ってきた。具体的には、日本は長年にわたり安保理の常任理事国となることを目指してきた。国連の場を利用して多国間外交の強化を図ってきたのである。本章では日米同盟のオルタナティブとしての国連外交の可能性を模索する前提を検証する。そこで、第 1 節では今日に至るまでの日本の国連外交の取り組みを、第 2 節では日本人の国連観を振り返る。

第1節 国連中心主義と日本政府

(1) 日本の国連中心主義と冷戦期の国連

日本が国連加盟を達成したのは 1956 年のことだが、既に 1951 年のサンフランシスコ講和条約前文には「日本国としては、国際連合への加盟を申請する意思を宣言する」と明記されており、日本は国連加盟の実現を重要な政策目標としていた。日本の国連加盟への情熱を駆り立てた動機は複雑であるが、特に国内世論との関係が強かった。1951 年当時、憲法第 9 条を堅持しようとする平和主義が国内世論の多数派を占め、日米安保条約に対する反発が強く存在していた。そこで吉田茂首相は、国連自身がいずれ国連軍を常備して日本を守ってくれることになるのだから、日本が戦争と自衛権を放棄するは当然の選択であると主張し、国連による集団安全保障に対する期待をたくみに訴え、日米安保条約を日本の国連加盟までの間のつなぎの手段として紹介したのである³¹。後述するように、日本人特有の国連への理想・幻想は国連加盟期におけるこのような言説により形成された。

このような日本国内での国連による安全保障への期待の中、日本は 1956 年に国連加盟を達成する。だが、国内の期待と反して、日本の国連加盟後も米ソ対立を背景に国連の集団安全保障体

³¹ R. ドリフテ・吉田康彦訳『国連安保理と日本 - 常任理事国入り問題の軌跡 - 』岩波書店、2000 年、20 頁、参照。

制は機能不全に陥ったままであった。そして、日米安保条約締結時の政府の説明に反して日米安全保障体制が堅固に構築されていった。

実際、国連加盟時から 1960 年代までの間、日本が国際秩序の形成に参画したり、貢献したりすることはほとんどなかった³²。従って、国連中心主義は「実態のない、日米安保改定の便法に過ぎなかった³³」といわざるを得ず、日米関係により大きな制約を受けていた。またこれは冷戦期全体を通して言えることだが、冷戦期の国連は機能不全に陥っており、日本がいくら国連中心主義を掲げても、国連と国際社会は米ソの論理で動いており、日本の主張が大きな影響を与えたとはいえなかった。

しかし、日本の外交政策決定者は、たとえこのような時代状況であっても、国連における日本の地位の向上を目指し様々な努力を行っていた。特に、加盟初期から 1970 年代までの時代は以後の国連外交の基本方針が形成された時代であったと考える。

(2) 1970 年代までの日本の国連への取組み

日本は、国連加盟直後から様々な分野で主要国としての地位向上に努め、国連の平和維持機能強化を目的とした政策を追求していたといわれる。もっとも、当初その動機は、憲章を改正して旧敵国条項を削除することにあつた。なぜなら、国連憲章の旧敵国条項は第二次敗戦国への差別的な条項であり日本にとっては屈辱的だったからである。そして、1960 年代には、旧敵国条項に加え、日本の安保理常任理事国入りが長期的な政策目標として定着した³⁴。

そのような背景から、日本は国連総会において 1957 年からほぼ毎年にもわたり憲章改正の必要性を国際社会に訴えかけてきた。第三諸国が国連加盟国の過半数を超えるまでに増大したことを背景に、1965 年に安保理非常任理事国の議席数拡大が達成されると、国際社会全体としての憲章改正の動きは収束したが、日本は一貫して憲章改正論維持のための努力を続けた。特に、1969 年に外相に就任した愛知揆一は、同年の総会演説で、間接的表現ながら常任理事国入りへの希望を表明し、翌年の国連総会では五常任理事国がすべて核保有国であることと日本の非核政策を対照させ、またアジアの地域代表としての日本の役割を訴え、常任理事国入りの正当性を高める努力をした³⁵。

日本がこの時期に常任理事国入りの試みを積極的に展開した背景には、1960 年代後半の高度成長により自国の経済力に自信をもつようになったことがあつた。しかしながら、日本の経済力が国際社会から認識されるようになるのは、1970 年代後半から 80 年代のことであり、この時期の日本の憲章改正の主張は五常任理事国からも他の加盟国からも賛同を得ることはなかった。

この頃、日本は憲章見直しを制度化する必要があると判断し、1974 年に、他国と共同提案により「憲章再検討に関する特別委員会」を設立させた³⁶。国連総会では五常任理事国など憲章改正への有力な反対が存在したため、1970 年代の日本の憲章改正推進の舞台は同委員会へと移行した。日本は、1975 年に出された同委員会の報告書で、紛争の平和的解決、国際司法裁判所の役割、平和維持活動、総会と安保理における意思決定プロセスに欠陥が存在していることを指摘するなど、詳細な提言を行っている³⁷。しかし、同委員会における憲章改正の議論は、憲章の再検討さえも反対する勢力が存在したため行き詰まりをみせた。これにより安保理における日本の地位向上を目指す戦略が当面実現しないことが明白となり、日本は 1977 年以降、外相演説で憲章

³² 坂元茂樹「国連改革と日本—新たな役割を求めて—」『研究双書』第 123 冊、『人間・社会関係のダイナミクス』関西大学経済・政治研究所，2001 年 3 月，294 頁 参照。

³³ 神余隆博「国連安保理常任理事国入りこれだけの条件」『中央公論』，中央公論社，1994 年 4 月，138 頁 参照。

³⁴ R. ドリフテ，前掲，註 31，27 頁—29 頁。

³⁵ Aichi Kiichi “The United Nations and Japan’s position”，『国際時評』，1971 年 6 月，34 頁 参照。

³⁶ UN document GA 3349-XXIX of 17 December 1974

³⁷ Report of Ad Hoc Committee on Charter of United Nations, UN document supplement No.33 (A/10033)1975,P.53

改正に言及することはなくなった³⁸。代わりに、より適切な戦略として、アジア諸国の地位向上と代表権の反映の必要性を訴え、他のアジア諸国とともに非常任理事国数の増大を提唱し、1979年、他の13の加盟国と共同で、非常任理事国を10から16議席に拡大する決議案を国連総会に提出した³⁹。しかし、安保理改革に消極的な勢力を前に、表決は延期され、非常任理事国拡大の政策すらも行き詰まりをみせた。

(3) 1978年代以降の冷戦期の国連と日本

このように、加盟当初から1970年代まで日本の国連における地位の向上に向けた取組みは、広範な支持を得ることはなく、具体的な成果をあげることはなかった。しかし、1980年代になると、日本の国連への財政的貢献が飛躍的に上昇し、他の場面でも日本の積極的な活動がみられるようになり、次第に、日本が安保理常任理事国として相応しい存在であるとの評価が定着していくこととなる。

上述した「憲章再検討に関する特別委員会」における論議の行き詰まりの状況の中で、国連の主要加盟国としての日本の役割が改めて問われることとなった。だが、これを受けた1978年の非常任理事国選挙において、日本は国連でのプレゼンスを示すため、選挙演説で開発問題を取り上げて途上国の支持獲得を目指したにもかかわらず、バングラデッシュに敗れ落選した。日本の外務省はこれを“国辱”にとらえ、1980年の伊藤正義外相の演説⁴⁰にあるように、「国際平和の維持と国際経済の発展により積極的に貢献し、国際社会におけるその国際的地位、国力に相応しい国際責任を果たす」決意を明らかにし、ODA 資金を増大させ、国連内部でも財政的貢献に重点を置くようになった。結果として、1986年には日本の国連分担金比率は二位に上昇し、他の加盟国に対して、日本の財政的貢献の重要性をアピールすることとなった⁴¹。

これに加えて日本は、国際平和の安全の維持のための国連の機能強化についても積極的に提案するようになった。具体的には、憲章再検討委員会での議論をもとに、1988年、他の5カ国とともに、安保理、総会、事務総長の権限強化を目的とした「紛争予防に関する宣言案」を共同提出している。また、日本は、財政的貢献から人的貢献への移行を重点に置いた提案を行い、1989年には、国連の平和維持活動の一環として、ナミビアの選挙監視のため選挙監視要員を派遣した。以後、日本は国連の平和維持活動に対して、物的支援と可能な限りの人的支援を行っている。さらに日本は、国連機関のほかの機関における日本の地位向上や邦人国連職員数の増大によっても、国連におけるプレゼンスの向上を図った。

(4) 冷戦期における日本の国連外交の成果

このように、国連加盟以来、日本は国際社会の平和と安全の維持のため、国連の能力強化のための提言と提案を一貫して行ってきた。こうした冷戦期の日本の国連政策は、常に日米同盟偏重の外交政策のバランスをとると同時に、国連の主要構成国としての実績を強化するため、多国間協議の場を最大限に活用しようという外交政策決定者の思惑に支えられていた。実際に1980年代になると、米国が国連システムの機関の一部から脱退するなど国連離れの姿勢を明らかにする一方で、国連は日本にとって多国間外交の主要な柱となり、過度の米国偏重の二国間主義に対しバランスをとる機能を徐々に果たす可能性を持ち始めた。これは、対米重視の二国間主義者として知られる中曽根首相でさえ1985年の第40回常時国連総会における演説で国連を“日本外交の支柱”と表現し、「国連中心主義」を持ち出していることからわかる⁴²。また、上述したよう

³⁸ R. ドリフテ, 前掲, 註 31, 51 頁 参照.

³⁹ Draft Resolution UN document A/34/L.57 of 11 December 1979.

⁴⁰ Statement by Masayoshi Ito, 中略 1980, during XXXVth Regular session of General Assembly, Ministry of Foreign Affairs: Tokyo, 1981, P. 9-10.

⁴¹ R. ドリフテ, 前掲, 註 31, 52 頁 参照.

⁴² 『ODA 白書 1997 年版』, 外務省, 216-223 頁 参照.

に、1980年代になると国連における日本の提案はより明確になり、日本こそは安保理常任に相応しい国であるとのイメージが形成されていった。

しかしながら、冷戦期の日本の外交・安保政策の中心は言うまでもなく対米政策であり、日本の国連中心主義は対米関係優先の日本外交の制約を大きく受けた。とくに1980年代の外交・安保政策を握った中曽根首相は、緊密な日米関係を保つために、安保・防衛上の責任分担や貿易不均衡をめぐる衝突という問題を抱える二国間の緊張を和らげようと努力したため、常任理事国入りについては全く動くことはなかった⁴³。それ故、日本の常任理事国入りに向けた動きは、冷戦期を通して潜在的なものに留まったといえる。しかし、日本の国連における地位は、日本の国連強化のための一貫した努力により1960年代から1980年代の間に大幅に向上し、日本が国連の主要加盟国として常任理事国入りすることは現実的な近い将来の課題となり、国際社会に対しても日本のそのような主張は説得力を有するようになった。

(5) 冷戦終結と湾岸戦争

冷戦終結とそれに続くソ連の崩壊による東西冷戦構造の崩壊により、冷戦後、多くの国々は従来の二国間外交から多国間外交への外交政策の転換に迫られた。それに伴って、安保理改革の機運が高まり、日本にも常任理事国入りに名乗り出る機会が訪れた。

もっとも、東アジアには冷戦構造が残存したため、日本は冷戦終結に敏感ではなく、冷戦終結当初新たに多国間外交に取り組む必要性を感じていなかった。そのような中で、日本が外交政策の転換の必要性を認識する契機となったのが、湾岸戦争である。日本が多国籍軍のために巨額の財政的貢献をしたにもかかわらず、十分な多国間外交を展開できなかったことは一般に認められている。湾岸戦争という冷戦後の新たな形態の戦争に対して、日本は柔軟・迅速に対応できず、その行動は従来の対米追従の二国間外交の範囲にとどまった。

他方、湾岸戦争によって、国連は冷戦後の国際社会の安全保障に大きな役割を果たしうる存在であると再評価された。これに関して、日本が危機に際して適切な行動を取る機会を逃したのは、開戦当時日本が安保理に議席を持たなかったからであるという見解がでた。実際、非公開である安保理の動向について情報を収集するのは非常に困難であり、当時の国連大使がその困難にさらされたことは否定できない。情報入手が可能であれば迅速な行動が取れたとは必ずしも言えないが、このような見解が広く受け入れられ、湾岸戦争を契機に日本は常任理事国入りを強く認識するようになった。

前述したように冷戦期の国際社会は米ソ対立を中心に動いており、機能不全に陥った国連の役割が重要視されることはほとんどなかったと言える。それ故、日本の安保理改革の主張が広範な支持を得ることはなく、国際社会全体が安保理改革に積極的に乗り出すという動きはみられなかった。しかし、冷戦後、安保理の活動は1991年12月25日のソ連からロシアへの国連議席の移行で大国間に新たな協調が生まれたことで、湾岸戦争に加え、PKO活動の拡大などが活発化し、安保理の重要性が再評価された。このような安保理活動の積極化・多様化に対し加盟国が発言力を高めることを望んだため、安保理の構成と作業の見直し等、安保理改革の機運が高まった。またこの背景には、大国間の協調が生まれた結果、その実現可能性が高まったこともあった。これを受け、1992年の国連総会決議で「安全保障理事会議席の衡平配分と拡大」の審議を再開することが決定された⁴⁴。この1992年の総会決議こそが現在に至る安保理改革の議論の出発点となるものである。その後日本は常任理事国入りの悲願実現のための作業を本格化させ、1992年にドイツが常任理事国立候補を公言したのを受け、1993年7月6日付の「『安全保障理事会議席の衡平配分と拡大』に関する我が国の意見」において、常任理事国に正式に立候補した⁴⁵。

(6) 1992年以降の動き

⁴³ R.ドリフテ、前掲、註31、62頁、参照。

⁴⁴ A/RES/47/62

⁴⁵ 原田勝弘『国連改革と日本の役割』日本経済新聞社、1995年、73頁、参照。

以後、安保理改革は正統性と実効性の確保をキーワードとして議論されてきた。日本も、現在に至るまで、自国の常任理事国入りを目指して、ドイツやインド・ブラジル等の地域大国と協力し、さらに各地域・政策グループと交渉を展開するなど、安保理改革に積極的に取り組んでいる。

もつとも、安保理改革の議論は、10年以上経った今も、議席数の拡大の問題を中心に膠着状態から抜け出せていない。これは、安保理の実効性を維持するために議席数の拡大を最小限にとどめることを望む五大国と、非常任議席の拡大による民主化と地理的配分の公平性を望む各加盟国、そして常任理事国入りを目指す地域大国の国益が複雑に絡み合っているからである。安保理改革は、文字通り「パンドラの箱」としての様相を呈しているのである。

しかし現在、2005年が国際連合創設60周年にあたることを受け、9.11以後の国際環境の変化にうまく対応できていない国連を改革しようという機運が、国連の内外で一層強まっている。2003年9月、アナン事務総長は、世界各国の著名な有識者からなるハイレベル委員会を設置して、国連改革についての提言を求めた。この委員会の報告書が今年の年末に提出されることになっており、さらにそれに基づいて、60周年を機に包括事務総長報告が来年提出されることになっている⁴⁶。2004年9月に、小泉首相が常任理事国入り実現にむけ全力を尽くすことを公言し、インド・ドイツ・ブラジルといった地域大国と話し合いの機会を設け、常任理事国入りに向けた積極的な外交政策を展開しているのも、国連創設60周年を迎える来年の国連改革に向けたものである。

(7)日本の国連外交の課題

このように、来年2005年、1992年以降10年以上に渡る国連改革の議論に一定の成果が出ようとしている。したがって、来年は国連加盟から半世紀にわたり国連における地位の向上を目指してきた日本の国連政策にとっても重要な年といえる。

しかし、ここで、日本の国連外交の課題として以下の点が指摘される。まず、第一に、日本は、新常任理事国は「国際の平和及び安全に対しグローバルな責任を担う能力と意思を有する」国に限定されるべきだと主張する⁴⁷が、日本がそのような責任を担う能力と意思を有するといえるのかという批判が存在する。上述したように、日本は、国連におけるプレゼンスの向上に向け半世紀近くにわたり努力を続けてきた。だが、それは常任理事国入りを達成することを目標としたものであり、日本が常任理事国になれば実現したいという日本の具体的提案は全くない。日本は、安保理において非常任理事国を8回選出の実績があるが、その任期中の日本の行動についても、日本の政治的発言力についての評価は低い。それ故に、日本の常任理事国入りはアメリカに二票の投票権を与えるに等しいと批判されている。

第二に、多数の加盟国は、常任理事国の資格として、PKOへの軍事的貢献を事実上期待しているといわれている⁴⁸。また、アメリカのアーミテージ副國務長官は、日本の常任理事国入りを支持する一方で、「国連安保理常任理事国は、国際的利益のために軍力を展開しなければならない役割も大きい。それができないなら、常任理事入りは難しい」とし、「憲法9条はその障害になっている」と発言し、事実上、日本の常任理事国入りの条件として軍事的貢献を要求している。これに対して、国内世論には、日本のPKO・多国籍軍への軍事的貢献にはいまだに反発が強い。このような、国際・国内世論の調和し、常任理事国としてどのような役割が發揮できるのか明らかではない。

日本の多国間外交の手段として国連の枠組みが有用であるとしても、これらの点を明らかにし、日本の新常任理事国としての国連における役割を明確にしていくことが必要であろう。

⁴⁶ 坂元一哉「国連安保理改革と日本の立場」『国際問題』日本国際問題研究所、2004年9月、28頁、参照。

⁴⁷ 外務省『国連改革と日本の立場』

http://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/q_a/topic_4.html (2004年11月12日現在)

⁴⁸ ドリフテ、前掲書、註31、103頁、参照

第2節 日本人の国連観

ここまで、日本の国連加盟以後冷戦期を経て現在に至るまで、国際社会における地位向上のために試みてきた国連外交について述べた。日本の対外的な姿勢を概観したわけであるが、その間国内において国連という存在や国際社会との協調的側面を持った政策はどのように受け止められていたのか、日本における国連観について概説する。

(1) 日本における国連観のはじまり

日本人の国連観を語るにあたっては、原点というべきものが二つある。まず一点目は加盟に至るまでの困難な経緯である。前述のように日本は 80 番目の加盟国として 1956 年 12 月の第 11 回国連総会において国連加盟を達成したが、実は日本はサンフランシスコ講和条約発効直後の 1952 年 6 月に最初の加盟申請を行っている。この空白の五年間の間、安全保障理事会では対立する東西陣営にとって加盟国の増加が重大な問題となっていた。1951 年から 54 年の間に新規加盟した国はなく、申請がなされながら許可されなかった国は 20 ヶ国以上に及んだ⁴⁹。日本の初回申請の時は、10 対 1 という圧倒的賛同を得ながらソ連の拒否権発動により加盟は叶わなかった。日本はこの後も数回にわたり加盟申請を退けられ、結局加盟に至ったのは日ソ共同宣言に調印した後のこととなった。

もう一点は加盟当時の重光外相が行った加盟演説である。この演説の内容は以下のようなものであった。日本国憲法前文に酷似した表現を用いて日本国民の恒久平和への願いと平和主義を訴え、国連が「使命にふさわしい、できるだけ大きな権限を行使すること」⁵⁰を希望する旨を述べ、欧米とアジアという東西の架け橋としての日本の存在、その責任、および国連の崇高な目的に誠実に奉仕する決意を表明している。

一点目に関しては、サンフランシスコ平和条約による講和は全面講和ではないとの主張が根強く、その時点では国連にも未加盟であったため、多くの日本人は国連加盟を以ってようやく国際社会への完全な復帰を果たしたとの実感を得たこと、しかも何度か拒否を受けたことで、加盟実現がいっそう感激的なものとなったことが指摘できる⁵¹。日本人は加盟拒否を東西対立の結果と捉えることはしなかった。むしろ、拒否されたことによって国連加盟は一層「日本の悲願」ともいべき情緒的性質を帯びたのである。また、二点目の重光外相の演説については R. ドリフテが著作の中で「国連の役割についての究極の理想像を助長し、かつ維持する上で重要な役割を果たした... (中略) 生半可な理解による戦争と平和についての日本人の概念形成に貢献した」との指摘を行っている⁵²。日本国内における国連観の形成の始まりはこのようなものであった。

(2) 国連中心主義と日米同盟重視路線のはざままで

前節でみたように、日本は国連加盟当初から国連中心主義を掲げ、分担金を滞納することなく支払いつづけ、国連機関への参加に熱心に取り組んできた。ただし注意しておかなければならないのは、三本の柱の比重はそれが打ち出された当初から均等ではなく日米同盟に圧倒的に重きが置かれていたこと、そして三本柱の一つとしての「国連中心主義」は極めて曖昧な意味しか持たない言葉にすぎなかったという点である。このような問題点は外交当局者たちにとっても明らかであり、事実 1959 年の外交青書は三原則に触れておらず、調印を翌年に控えた新日米安保条約・協定の存在を鑑みても、日本の安全保障は国連ではなく米国を頼みとしたものであることは明白であった⁵³。

⁴⁹ 河辺一郎『国連と日本』岩波書店、1994年、43頁、参照。

⁵⁰ 明石康『国際連合—その光と影』岩波書店、1985年、2頁。

⁵¹ 千野境子「変化する日本の国連観」『国際問題』国際問題研究所、2003年9月、45頁、参照。

⁵² R. ドリフテ、前掲書、註31、参照。

⁵³ 千野、前掲論文、註51、47頁、参照。

それでも国連中心主義という言葉が完全に姿を消すことはなく、むしろ日本社会の中で一人歩きすら始めることになる。その原因は、日本人が絶えず持ちつづけてきた国連に対するイメージにあった。普遍的国際協調の象徴としての国連像は、日本人にとって捨てがたい理想だった。しかし、現実には米国重視路線をとっていたために国連中心主義は叶わぬ願望であった。国連を「平和の殿堂」として極度に理想化するような考え方自体は必ずしも日本独自のものではない。国連がそのような理想を掲げて発足したものであることは国連憲章の文言にも現れている。しかし、日本が国連中心主義という独特の外交を展開したことで、国連に対する過大とも言える期待論が支配する状況が現在まで根強く存続する基盤ができたとも考えられる。

(3) 冷戦後の世論の動向

冷戦後、国連の役割が多様化・積極化したのに呼応して、日本においても「今までいわれてきた『国連中心主義』とは、質的に異なる考え方が求められている」⁵⁴との声が聞かれるようになった。下火になっていた国連中心主義が「国連重視」など表現に若干修正された形で日本外交の舞台に再登場するのも冷戦後の 90 年代のことである。

その契機となったものとして、一つには湾岸戦争が挙げられる。既に述べたように湾岸戦争を契機に日本は常任理事国入りの動きを本格化させ、日本人の国連への期待もそれと同時に高まった。だが、国連の活動が変化した冷戦後においても、日本人の国連観も国連加盟期から形成された独特の国連観に基づくものであり、理想に満ちたものだった。それは、多国籍軍とイラクとの間で戦争が始まった時、日本の野党の政治家や市民団体が相次いで国連本部を訪れ、デクヤエル事務総長に「平和的解決」を「お願い」する姿が見られたという湾岸戦争開戦時のエピソードによく表れている。国連を加盟国として活用するのではなく、お願い先としか見ていない、加盟国の意を受けて動く事務総長に対し「平和の人」としての役割を期待する、という言葉からは、国連イコール平和の殿堂、という国連観が依然として日本人の中で健在であることが如実に示されている⁵⁵。

冷戦後の国連の新たな展開としてはもう一つ、新しい国連平和維持活動（PKO）が相次いで設置されたことがある。とりわけ日本にとって重大だったのは、1992年に発足したカンボジア暫定統治機構（UNTAC）で、自衛隊が初めて海外派遣されるなど国際貢献の大きな転換点となった。同時に日本と国連の関係も新しい段階に入った。内閣府が毎年実施している「外交に関する世論調査」(2003年)⁵⁶では、PKOへの参加に前向きな答えがここ10年ほどは多数派を占め、参加反対派は5%に満たぬ少数意見となっている。「国連を通じて行う国際協力の重要分野」の回答では、「国際平和と安全の維持」を、国連を通じて積極的に国際協力を推進していくべき分野だとする回答は7割にのぼった⁵⁷。これに加えて今日ではNGOの国際協力活動は活発化し、さらなる広がりを見せている。PKOに様々な形で関わることで日本人は国連による平和と安全維持の重要性を理解し、それが国民の間にも浸透したことがより現実的な国連観の形成につながっていったと考えられる。

(4) 安保理入りに対する世論の反応

上述の2003年の世論調査では、日本の常任理事国入りについての国民の賛否についても調査が行われた。国民世論の間では常任理事国入りへの関心・支持はともに高い。調査の結果を見る限りでは、1994年以降常任理事国入りに賛成する割合は増加の傾向にあり、近年では7割前後となる一方、反対は1割程度にとどまっている⁵⁸。常任理事入りについて国民のコンセンサスはお

⁵⁴ 小和田恒・山室秀夫『外交とは何か』日本放送出版協会、1996年、74頁。

⁵⁵ 千野、前掲論文、註51、52頁、参照。

⁵⁶ 内閣府大臣官房広報室「外交に関する世論調査」（平成15年10月調査）
<http://www8.cao.go.jp/survey/h15/h15-gaikou/2-3.html>（2004年11月5日現在）、補足資料図1を参照。

⁵⁷ 註56、補足資料図2を参照。

⁵⁸ 註56、補足資料図3を参照。

おむね形成されていると見てよいだろう。ちなみに安保理入りを支持する理由としては、日本の財政的貢献の大きさを挙げる人が 3 割に上っている⁵⁹。

安全保障理事会をめぐる事情は、日本における国連観を語る上で避けて通れない。日本がいまだ加入を果たしていない安保理との関係も、日本人の国連観に大きな影響を与えていると考えられる一要因であり、簡単に触れておきたい。

2004 年 11 月現在では、近い将来の日本の安保理入りはほぼ確実と見られている。少なくともそう言って良い状況が生まれつつある。今でこそそのように言えるまでになったが、ここに至るまでの道程は日本にとって短くはなかった。それ故にこの問題に関して日本の国連観は屈折せざるを得ない。常任理事国となるまでの過程の先行きの不透明さ、停滞は国連の負のイメージとして捉えられがちであった。しかし、国連加盟時に何度も拒否を受けたときと同じ理屈で、思い通りにならない現実こそ、さらなる期待を生み出すとも考えられる。ましてや日本人の場合、ここまで述べてきた通り、もともと国連のイメージは理想に彩られたものなのである。

極論ではあるが、米同時テロ以降、特に米英によるイラク戦争開戦後、日本でも盛んになった国連幻想論や無能論の背景にも、日本が蚊帳の外に置かれていた安保理常任理事国入りの問題があったのではないかと、との示唆がある⁶⁰。常任理事国から爪弾きにされたことで蓄積された国連への負のイメージがイラク戦争を契機に勢いを得た、とするこの説は、まさに上記のパターンの現れと言えないだろうか。

(5) 国連中心外交への理解の可能性

現在に至るまでの日本人の国連観は、正負両面にわたり「過大」であったということができよう。日本人は基本的に国連に、国際協調の象徴、平和の殿堂といった正のイメージを強く持っている。むしろ、国連を世界政府的な普遍的機構として理想化している節もある。しかしこの過剰ともいえる期待が裏返ると、今度は徹底的な国連批判が展開されることになる。2003 年のイラク戦争に際しての一部の識者の国連不要論や無能論はそのいい例である。日本においては、国連に関する言説は批判でさえも期待の裏返しと考えることができそうである。

常任理事国入りを実現すれば国連の目的である「国際の平和と安全の維持」という重い責任を担うことになり、今後より積極的に国連の活動に参加していくことになるだろう。そうして国連とより深く関わりを持つことで、かつて PKO においてそうであったように、国連についての等身大で現実に見合う認識が形成されていくと考えられる。多くの人が常任理事国入りを支持しているとは言っても、日本人の中に、どの程度日本が新たに負うことになる責任や実情に即した国連観といったものについての認識が存在するのか、疑問はある。しかし表現を変えれば、戦後の日本において国連はおおかた肯定的に評価されてきており、現在でも国連に対する正のイメージは根強い。そんな日本人にとって、日米同盟重視の外交から国連に軸足を置いた外交へのシフトという政策転換は、むしろ受容が容易ではないかと考えられる。ここ数年の対米関係の極度な偏重に対する反発が大きいこともあり、新たな「国連中心主義」を受け入れる素地は国民の中に整っている、と見てよいだろう。

⁵⁹ 註 56, 補足資料図 4 を参照.

⁶⁰ 千野, 前掲論文, 註 51, 49-52 頁

第3章 法の支配の確立と国連

第2章で、日本が「日米同盟」に対する比重を減らす方法としての「国連中心主義」を検討し、日本の国連外交と日本人の国連の意識についての考察を行った。その結果、課題はあるとはいえ、政府レベルにおいても、国民のレベルにおいても、国連中心主義へ向かうという可能性はあるといえる。

しかしながら、常任理事国入りを目指す日本には、日米同盟のデメリットを解消させるような視点は今のところない。常任理事国入りをするということが目的論的になっているだけであり、その後のビジョンがないのだ。本稿では日本が国連中心主義に軸足を置いた場合、「法の支配」の確立と強化をひとつの理念形として提示できるのではないかと考えている。そこで本章では、国連が国際社会において「法の支配」の確立という点についてどのような役割を果たしてきたのかを振り返り、現在国連にどのような問題があるのかを述べる。

第1節 「法の支配」と武力行使禁止原則

(1) 法の支配とは何か

国内法における法の支配は、「人の支配」に対する対概念としての意味をもつ。法の下での平等原則が人々に適用されると、権力を持つ人間よりも法が優位する。これは権力を持つ人間が統治するというよりも法が統治するという形式をとる制度とされている⁶¹。

一方、本稿のいう国際社会における法の支配とは、力の支配に対置する概念として捉えることができる。このことは、武力行使禁止原則と密接に関係している。第一次世界大戦以前の国際法は、二国間・多国間の条約で権利義務関係の設定を認める一方で、戦争は禁止していなかった。戦争を禁止していないということは、一度設立された権利義務関係を武力によってご破算にさせることが可能であることを意味した。これを力の支配ということができる。相手国と様々な契約を結んでいようとも、戦争をすることで相手を黙らせることができるのだ。それ故、第一次大戦以前の段階では国際社会では真の意味で法が存在したとはいえなかったといえる⁶²。

国際社会が、力の支配する社会から**法の支配する社会**へ移行したのは第一次世界大戦以後であった。

不戦条約や国際連盟によって不完全ではあったが戦争の違法化が行われた。そして、第二次世界大戦後の国際連合とその憲章の設立によって全面的に武力行使が禁止された。こうして法の支配が確立していく。

しかしながら、国際社会における法には大きな問題がある。国内法においては法システムが成熟しているため、法に違反した場合には国家権力により刑罰を課すことができる。だが、国際社会においては、国内法のようにはいかない。なぜなら、国際社会はあらゆる現象や行為に対応で

⁶¹ 篠田英朗『平和構築と法の支配』創文社、2003年、30頁、参照。

⁶² 松田竹男「国連、国際法を蹂躪したイラク戦争」『前衛』日本共産党中央委員会、2003年6月、61頁、参照。

きる体制は存在しないし、何が法であり、何が法であるべきなのかということそのものが争われることがあるからだ。合法か違法かどうかだけを論じればよいわけではないのである。そのため、「違法だが正統」という理由づけによって、ある行為が容認されてしまう場合がある⁶³。当の行為主体が、自己の行為の正統性や正義を自ら唱える場合すらある。

これに対して、本稿の主張する法の支配は、強者の自己判断によって正義をつくり自身の行為に正統性を持たせることを極小化し、国際社会の多数の支持を得られない行為を容認しないことを意味する。そこで、「法的信念」や「法規範」の存在が重要になる。これは、国際社会において、明文化されないままでも拘束力を有すると考えることができるルールや規範のことを指す。「現実主義」の立場からすると、「法の支配」はユートピア的であり、軍事大国は法に拘束されず、むしろ法の規範を作りなおし、期待を組み替え、新しい現実を生み出す、という指摘がある⁶⁴。しかし、本稿のいう「法の支配」の確立とは「現実主義」的な解釈を容認せず、違法な武力行使を容認しない。あくまでその時代にある国際社会の「法的信念」や「法規範」に着目することによって、国際社会のルールを確立・強化することを意味する。

では、こうした「法の支配」の確立とその強化に関して、国連はどのようなシステムを創り上げてきたのであろうか。

(2) 武力行使禁止原則の仕組み

国連の目的は「**国際の平和及び安全を維持すること**。そのために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること並びに平和を破壊するに至る虞のある国際の紛争又は事態の調整または解決を平和的手段によって且つ正義及び国際法の原則に従って実現すること」と国連憲章第1章第1条第1項において定められている。この目的を達成するため国連憲章第2条第4項において武力行使禁止原則が明記された。

「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。」

そして、国連は法の支配を確立するために、他国からの違法な武力行使に対して、自衛する権利と制裁を加えることを認めた。この二つの場合に限り、例外的に武力行使を可能とする。この場合の自衛は、憲章第51条に規定されている。それは、「安保理が必要な措置をとるまで」という限定つきで、個別または集団的自衛権を認めるものであり、武力攻撃をされた場合の武力による対応を許容する。ただし、それには緊急の必要性和均衡性が要求されている⁶⁵。

それでは武力による制裁を加えるのは誰で、どう加えることができるのか。このことを国連憲章第7章が定められている。

憲章第7章第39条は「安保理が」①平和に対する脅威、②平和の破壊、③侵略行為のいずれかの存在を認定したのちに、国際の平和と安全を確保するために、勧告やその他の措置をとることを認めている。この措置には武力行使＝強制措置が含まれている。もっとも、国連憲章は、武力行使を行う主体として第42条以下の規定に基づく「国連軍」の存在を想定していた。しかし、この国連軍に関する条文は冷戦構造の中で死文化した。このことは第1章でも述べた芦田メモとも関連し、第2章で述べた日本人の中にある国連への期待とも関係している。つまり、国連が「国

⁶³ 最上敏樹「多国間主義と法の支配」『世界法年報』，2003年，第23号，96頁，参照。

⁶⁴ 最上，前掲論文，註63，107頁もしくは註(59)，参照。

⁶⁵ 武力行使が実際に行われる前に自衛する先制自衛を国連憲章が認めているかという問題があるが、先制自衛を認めると自衛権が濫用される恐れがあり、妥当でない。自衛の緊急の必要性和均衡性とは、前者は武力による自衛を行わなければならない逼迫した状況にあるということ、後者は受けた武力行使に対して相応の武力によってしか対抗できず、過剰な武力行使は行ってはならないということである。

連軍」によって国際の平和と安全を維持することが本来的には予定されていたが、当面冷戦によって実行できないから、日米安保によって日本の安全を確保しよう、という考えが生まれたのであった。このように国連・安保理を中心とした平和と安全を確保するための仕組みは、集団安全保障という形で存在したものの冷戦下においては機能しなかった。

しかし、冷戦終結とその後のソ連・東欧諸国の崩壊により、安保理が積極的な活動を展開することが可能となった。安保理の多様な活動の展開により、法の支配確立に向けてた集団安全保障維持のメカニズムを取り戻されたかに見えた。特に、1990年のイラクのクウェート侵攻に対する安保理の迅速な対応と強制措置の発動(SC/R/678)は、武力行使禁止の原則に依拠する集団安全保障の機能が典型的な形で発揮された例といえる。

(3) 湾岸戦争における安保理の強制措置

1990年8月2日、イラクがクウェートに侵攻したことを受けて、同日安保理は決議660を採択し、イラクのクウェート侵攻を憲章第39条の平和の破壊の存在と認定し、第40条に基づく事態悪化を防止するための暫定措置の要請を行った。8月8日にイラクがクウェート併合を正式に宣言したことに対して、安保理は8月9日に決議662を全会一致で採択し、イラクによるクウェート併合は法的効力を有さず、無効とみなされることを「決定」した。以上のように、安保理は、イラクのクウェート侵攻に対し、「平和の破壊」の存在を認定し、経済制裁措置を決定し、不承認主義を表明した。そして、安保理はその後もこれらの決議を実施するために、決議663~670、674の7本の決議を採択し、必要な措置をとった。

その上で、11月29日に安保理は、冷戦後の安保理の集団安全保障システムを特徴づけることになる決議678を採択した。同決議はまず、「国連憲章第七章に基づいて行動して」、イラクが決議660および関連諸決議を完全に遵守することを「要求」し、「善意の猶予として」イラクに最後の機会を与えることを「決定」した。同決議により武力行使の権限を委任された米国軍の指揮下にある多国籍軍は、1991年1月17日に1ヶ月にわたる湾岸戦争を開始し、イラクへの空爆と地上戦により、クウェートをイラク軍から開放した⁶⁶。

決議678については、イラクのクウェート侵攻という、国連憲章第7章の規定する武力行使禁止の原則に違反する典型的な侵略行為に対し、安保理が機能したという意味で、国際社会における法の支配の確立という観点からは評価される面があった。

しかし、同決議は武力行使の権限を米国軍の指揮下にある軍隊に委任したもので、国連の統制を明確に定めたものではなく、そもそも、このように特定の国の軍隊に武力行使の権限を付与するような決議の採択を認める憲章上の根拠があるのかという点について疑義がある⁶⁷。

これに対し、憲章第43条以下に規定される国連軍が創設されていない今日の状況では、組織法の発展的性格から憲章第39条又は第42条に基づく明示的権限として、もしくは黙示的権限として肯定されうるとする見解⁶⁸がある。この見解からすると、イラクのクウェート侵攻が憲章から正当化されえない行為である以上、湾岸戦争に対する安保理の多国籍軍への武力行使の授権は、その意味において国連の集団安全保障機能が機能した事例だといえる。

安保理は、湾岸戦争以後、憲章上の根拠を曖昧にしたままであったが、武力行使の授権を行う決議を次々に採択した。安保理は1990年代の10年間の間に、17カ国に対し憲章第7章の強制措置を発動し、そのうち11カ国に関して、多国籍軍ないし平和維持軍(PKO)に武力行使権限

⁶⁶ 湾岸戦争における国連の対応に関しては松井芳郎『湾岸戦争と国際連合』日本評論社、1993年を参照。

⁶⁷ 本件の武力行使を国連の強制措置とみなすかどうかについては議論がある。これに関しては森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配」国際法外交雑誌、第93巻第2号、1994年、11頁、註(5)を参照のこと。

⁶⁸ 佐藤哲夫「冷戦後の国際連合憲章第七章に基づく安全保障理事会の活動」『法学研究』一橋大学研究年報、26、1994年、90頁。

を与えている⁶⁹。もっとも、これらの多くのケースは、冷戦後に各地で表面化した民族紛争、とくに国内紛争に対処する必要性から行われた人道目的の活動であり、憲章第7章の想定する武力行使禁止の原則の違反への制裁とは性質を異にする。しかしながら、安保理の活動が新たな展開をみせたことによって、安保理の実効性は高まってきたといえる。

このように、本稿のいう「法の支配」は「力の支配」は否定するが「力＝武力行使」そのものは否定をしない。法の支配の確立を行えば、一切の武力行使がなくなるというのはあまりにも極論すぎ、現実性がない。むしろ法の支配の確立によって、国際秩序を維持するための力を正統に付与することが重要なのである。国連憲章はこの力の要素である強制措置の決定および発動の決定権を安保理に集権化することで、平和と安全確保のシステムを確立しようとした。当初憲章が想定したものと厳密には違うが、冷戦以後はこのシステムが少なからず機能しているといえる。

第2節 国連の限界と問題点

しかしながら、安保理を中心としたこのシステムは必然的に政治的な性格を有している。政治的な性格を安保理がもつことにはメリットとデメリットがある⁷⁰。メリットとしては、前述したように国際社会では何が法であり、何が法であるべきかを争う場合があるが、そもそも安保理が「平和の破壊」などと認定するのも一般的な要件を決めることができないため、その時代に合わせて公正と考えられる判断をおこなえるということがある。前述した現在の憲章7章の解釈・運用の仕方の議論はこれと関連している。デメリットとしては、安保理の理事国が自国の国益に従って行動する場合に、公正な運用がなされるかどうかの問題となる。このことが、国際の平和と安全の確保という憲章の理念や原則に忠実な普遍的平和維持機構としての国連の権威と機能を一層強化することになるか、それともこのシステムの普遍的・公共的性格を歪め、国連の権威を失墜させることになるのかに関わってくる⁷¹。なぜなら、2003年の米国によるイラク攻撃の是非をめぐって、安保理が機能しなかったという見方があり、イラク攻撃は国連のこのシステムの権威を失墜させたという意見があるからだ⁷²。こうした意見が国連不要論・国連無能論と結びついている。

このような批判を超えて、国連が普遍的平和維持機構としての役割を維持していくには、正統性と実効性の両者を確保することが必要である。

安保理が正統性と実効性を確保するためには、以下の五つの点が問題として挙げられる。

まず第一には、二重基準の問題がある。例えば、安保理はイラクのクウェート侵攻に対しては「平和に対する破壊」を認定したにもかかわらず、イスラエルによるパレスチナの占領に対しては、安保理が強制措置の発動により対処する動きは全くみられない。他国への侵攻・侵略という同じような事例に対し、ある場合には強制措置を発動し、別の場合には何の措置もとらない場合があるのだ⁷³。常任理事国の利害に左右されるあまり、安保理の正統性が疑われることになる。

第二に、事実認定の欠如がある。安保理が武力行使の違法性を認定したり、強制措置を発動したりする場合に、その前提となる事実関係についての調査や確認がまったく行われていないことがあるのだ。安保理は裁判機関ではないので、厳密な事実認定が求められているわけではないが、誤った事実認識による安保理の強制措置の発動は違法となる危険性がある。これも法の支配

⁶⁹ 田中則夫「平和秩序形成に向けての国連」『戦争と現代5 平和秩序 形成の課題』大月書店、2004年、289頁、参照。

⁷⁰ 松田竹男「集団安全保障の理念と実態」『憲法と有事法制』日本評論社、2002年増刊号、267頁、参照。

⁷¹ 松田竹男「集団安全保障における正統性の危機」『法政論集』、202号、2004年、2頁、参照。

⁷² 神余隆博「岐路に立つ国連—これからの国連改革と日本の進む道」『外交フォーラム』、2003年11月、27頁、参照。

⁷³ 詳しくは松田、前掲論文、註71、3-5頁。

という観点からは安保理のみが強制措置を発動できるということの正統性を揺るがすこととなる⁷⁴。

第三に、安保理が強制措置の発動に際し、多国籍軍への授權方式を採用した場合、どこまで多国籍軍を国連がコントロールできるのかという問題がある。湾岸戦争では多国籍軍に定期報告しか求めず、「白紙委任」に近い形となっていた。その後の事例では、事務総長や PKO との調整メカニズムを設立したり、武力行使の目的を明確化したり、期限を設けたりするなどの工夫もなされたが、監視・監督と呼べるほどのコントロールが行われることがなかったと松田は指摘する⁷⁵。これは形式としては安保理による強制措置だが武力行使の実態は安保理の外にあるため、安保理による強制措置という仕組みそのものの正統性が問われている。

第四に、実効性の面で安保理が機能不全に陥るといえることがある。これは一つ目の二重基準とも関わるが、拒否権を持つ五大国の利害関係が高すぎれば安保理は機能しないし、低すぎると協調は達成されやすいが、五大国が動かないという、「二重の機能不全」に陥ることがある⁷⁶。こうなると、違法な武力行使をはじめとするルール違反に対する制裁の実効性が確保できなくなる。

そして最後に、国連の枠組みを超えて人道的介入などを理由に行われる武力行使の問題がある。具体的には、NATO のコソボ空爆があげられる。1999 年 3 月、NATO は、ユーゴスラビア連邦国内におけるセルビア勢力によるアルバニア系住民の組織的追い出しと大規模な人権弾圧により、多くの犠牲者が出ると同時に、大多数の難民が国外へ流出していることを根拠として、「人道的干渉」を主張し、コソボへの空爆を行った。米英仏などの欧米諸国が安保理ではなく NATO の枠組みに依拠した背景には、安保理常任理事国であるロシア・中国が、自国に少数民族を抱えることを理由に、安保理が NATO に武力行使権限を授權することに強硬に反対し、拒否権を行使すると主張したことがある。そのため、安保理のシステムが機能不全に陥ってしまった。ブルーノ・シマが「もしも NATO が国連憲章の違反をその将来の戦略プログラムの中に状態として含めることになれば、そのことは憲章に体现される集団的安全保障の普遍的なシステムにとって、計ることができないほど大きな破壊的影響を与えるに違いない」⁷⁷と指摘するように、国連の枠組みを超える場合に人道的介入は法の支配が脅かされる根本的な危険性をもつのだ。2003 年米国のイラク攻撃にも同様の危険性があるといえる。

以上のように、安保理を中心とした国際の平和と安全を維持するシステムには政治的な要素が含まれるがゆえに欠陥があることがわかる。

しかし、こうした欠陥がありながらも国連憲章を中心とした法システムの規則に一致しない武力行使は憲章違反だと指摘する意見は数多く見られる。規則に一致しない行動が新たな規則の創設であるとは国際社会は決して認めていない。国連憲章や 1970 年の「友好関係宣言」に明示された武力行使禁止原則は、国際社会の法的信念として確立していると考えられる⁷⁸。イラク戦争後に、アナン事務総長が国連憲章に照らすと「イラク戦争は違法であった」という趣旨の発言⁷⁹をしたのは、こうした法的信念・法規範があることを前提としている。「現実主義」の立場からは、国連の欠陥を前提に国際社会における法の支配の無力さが指摘されるかもしれない。しかし、武力行使禁止原則は国家に不作為を義務づける規範であるため、破られて初めて目

⁷⁴ 松田はリビアにおける被疑者の引渡し事件およびアフタガニスタンとスーダンへの空爆を事例に安保理の事実認定の欠如を指摘している、前掲論文、註 71、16-23 頁。

⁷⁵ 松田、前掲論文、註 70、268-269 頁、参照。

⁷⁶ 神余、前掲論文、註 72、27 頁、参照。

⁷⁷ Bruno Shimma “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects,” *European Journal of International Law* Vol.10 No.1, 1999.

⁷⁸ 田中、前掲論文、註 69、287 頁。

⁷⁹ アナン事務総長は 2004 年 9 月 15 日に英 BBC との会見で、「私の見解では国連憲章に合致していないと思う」と前置きし、「違法だった」と明言した。（毎日新聞 2004 年 9 月 16 日朝刊）しかし、一方で 9 月 21 日の第 59 回国連総会の一般演説においてはイラク戦の違法性については言及しなかった。これは米国に配慮した上での発言とされている（朝日新聞 2004 年 9 月 22 日朝刊）。

に見える規範であるのだ⁸⁰。だから、イラク戦争に関して安保理が米国の武力行使を明示的に容認しなかったことは、法の支配の観点からすると意義深く、安保理が機能したともとらえることができる。つまり、多くの諸国がもっている法的信念をもとにすると、米英によるイラク侵攻は法の支配によって付与される正統な力をもっているとは到底いうことはできない、という立場に安保理が立っているということができるといえるのだ。

欠陥や問題はあがあるが、国連が国際の平和と安全を維持するために法の支配確立を強化していくべきである。法の支配確立の強化における国連の役割は大きい。なぜなら、国連は平和と安全維持以外にも人権などの分野において国際社会における普遍的組織であり、安全保障分野に限らない分野においても法の支配確立のための努力をしているからである。秩序維持と人権分野などの普遍性が相互に補完することで、国際社会に与える影響は大きいといえるのだ。

前述した問題点を解決し、安保理が「法の支配」を強化するためには、安保理の正統性と実効性を確保しなければならない。実際に、現在国連改革が進められようとしており、安保理の正統性と実効性を確保するための議論がなされている。こうした流れを踏まえ、日本が「国連中心主義」に外交の比重を置くとき、どのような役割を日本が果たすことができるのだろうか。

次章では、日本が国連改革において果たすべき役割を含め、日米同盟偏重によるデメリットを解消するための、新しい形の「国連中心主義」について検討する。

⁸⁰ 最上, 前掲論文, 註 63, 108 頁, 参照.

第4章 新しい形の「国連中心主義」

本章の目的は、従来から存在する「国連中心主義」「国連重視」という外交政策と違った、新しい形の「国連中心主義」を提示し、国連中心主義の質的転換をはかることにある。

初期の国連中心主義には、日本の繁栄と安全を米国に依存せざるをえないとの現実的な要請に対し、国連の無力さを認めつつも、どこかで外交上のプライドを埋め合わせておかなければならないという精神的な代償作用があった。その限りにおいて国連は日本が国益をかけて真剣勝負を行う場ではなく、安保理や経済社会理事会その他のメンバーに選出され、どうやってプレゼンスを確保するかといった、体面上のつじつま合わせ的な意味合いが強かった⁸¹。しかし、湾岸戦争やイラク侵攻を経て、国連改革を行う要請が強くなり、日本側もあらたな対応を迫られている。

第2章でみてきたように、政府も常任理事国入りを表明し、国連改革の文脈の中での国連外交には積極的になりつつある。こうした中、国連改革においては第3章でみたように「法の支配」の確立が重要な要素となっている。そこで、日本が「法の支配」の確立においてどのような役割を果たすことができるかを検討する。

本章ではさらにもう一步踏み込んで、日米同盟との関係、特にそのデメリットを解消した形での「国連中心主義」について検討する。

第1節 国連改革と国連中心主義

(1) 日本の国連改革の基本認識

第2章においてすでに述べたように、近年日本は国連改革を推し進めてきた。2003年から日本政府は、日本が国連改革の方向性に影響を及ぼすことを目的として、国内の有識者に日本の国連政策の検討を要請した。それにより結成された「国連改革に関する有識者懇談会」は2004年6月28日に最終報告書「21世紀における国連の役割と強化策」を提出した。外務省はこの報告書を受けて国連強化対策本部を設置しており、同報告書は日本の現在の国連改革政策の指針となっている。この報告書は、アナン事務総長が国連改革に関するハイレベル委員会を設置していることともつながりがある。

同報告書は、まず基本認識として以下の二つのことを主張する⁸²。第一に、「国際社会で唯一の普遍的かつ包括的な組織である国連に対しては、日本国民の中にその役割に期待する見解と懸念する見解があり、国連改革ではその双方に答える必要がある。こうした状況の下で、日本政府は、国連改革が国際社会全体にとって喫緊の課題であるとの認識に立ち、国連を重視し活用していくという視点から外交に取り組むべきである」と指摘する。

⁸¹ 神余隆博『新国連論 国際平和のための国連と日本の役割』大阪大学出版会、1995年、60-61頁、参照。

⁸² 国連改革に関する有識者懇談会「報告書」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pdfs/ykaigo_final.pdf (2004年11月1日現在)

第二に、「アジアには、政治・安全保障分野を対象とする対話フォーラムとして ASEAN 地域フォーラム (ARF) が存在するものの、他地域のように安全保障面での地域機関は存在せず、今後とも設立は容易ではない。そのようなアジア地域においては安全保障面で国連、とくに安保理は重要な役割を果たしうるものであり、日本が国連改革で積極的な役割を果たすことは、この地域における国連の実効性を高めるものであると同時に、この地域の平和と安全に寄与するものである」としている。

この二つの認識は本稿の目指す新しい「国連中心主義」の在り方に近い立場をとっている。というのも、国連外交を積極的に推進することを提唱しており、このことは間接的に従来の日米同盟偏重を是正する可能性があるからだ。また、ARF などアジアにおける地域組織がなく、安全保障面を考慮にいと、アジア重視の外交は短期的には重要課題でない、という認識も本稿の立場と同じである。さらに、国連の実効性を高めることによって、東アジア地域の平和と安全に寄与すると述べているのも本稿の立場と同じである。

こうした認識にたつて同報告書は①安保理改革②旧敵国条項③国連分担金④邦人職員増強⑤国連の強化策に関して提言をしている。本節では、②～⑤には立ち入らず、特に安保理改革について検討する。

(2) 安保理改革における日本の役割

新しい形の「国連中心主義」は安保理改革の側面において、「法の支配」強化の先導役を目指すべきであり、日本にはその資格があると考えられる。

その理由として、まず国連憲章と日本国憲法はそのもとの理念において共通する点が多いことが挙げられる。また、憲法 9 条は一切の武力保持を認めておらず、国連憲章よりもラディカルであるが、国連憲章と 9 条は両者ともに、冷戦構造や一極主義のパワーの前に、それぞれが持っている理念と現実が乖離するという危機にさらされたという類似の経験をもっていることも重要である。さらに、第二次大戦以降武力行使と武力による威嚇を国家政策として利用しなかったという意味において、国連憲章第 2 条 4 項に日本ほど忠実な非軍事国家の国を探すのは困難だからである⁸³。こうした経験は、法の支配強化の先導役として十分な資格があるといえる。もちろん日本が対外的に武力行使を行わないという非軍事国家でいられたのも、米国の軍事力の傘にいたからであり、日本の平和主義は一國平和主義的であるという批判も妥当である。しかし、対米依存や一國平和主義から脱却するために、国連中心主義を掲げるのは何も不自然ではないように思える。日本は非核保有国であり、武器輸出三原則や非核三原則といった明確な理念をもっている。国際的にみても、日本ほど武器輸出で外貨を稼げる競争力を持ちながら、経済力に比べて低い武器輸出をしてこなかった国はない⁸⁴。

このような日本独自の特徴を活かすことで、日本が安保理改革を進めていくことは大きな意義を有するものになると考えられる。

安保理改革の方向性としては法の支配確立と強化を目指し、安保理の正統性と実効性を高めるために安保理常任理事国の議席を増やすべきである。安保理改革では、主に安保理の議席を増やすという論点と拒否権に関する論点があるとされているが、前者についてあまり異論は聞かれなない。国連創設時は、51カ国に対し、理事国は常任非常任あわせて11カ国であった。これに対し、現在では151カ国に対して、15カ国である。加盟国は3倍以上増えているにも関わらず、安保理の議席数がほとんど変化していないのは、現在の国際社会の状況を正しく反映していないと考えられる。第3章でみたように、安保理がかかえる最大の問題は、その政治的判断にある。政治的判断に正統性をもたせるためには、多くの地域を代表する国が常任理事国となるべきである。そうすることによって、安保理は国際社会の多様性を反映し、実効性をも確保することによって、法の支配が確立されていくのではないだろうか。

⁸³ 大沼保昭「「平和憲法」と集団安全保障」『国際法外交雑誌』国際法学会、1993年4月、15頁、参照。

⁸⁴ 大沼、前掲論文、註83、23頁。

そして、もともと日本が主張している、世界で二番目の国連分担金拠出国として果たせる財政的な貢献を基礎にして、法の支配強化を目指し、安保理の実効性を高めるために安保理常任理事国入りを目指すべきである。日本はもともと非常任理事国としての実績が8回あり、ブラジルと並んで最多であるので、実績としては問題ないといえる。常任理事国日本の財政的貢献が、今後 PKO や復興支援の増大により予測される経済的要求にこたえることができるであろう。

しかしながら、日本が常任理事国入りするには二つの批判がある。

第一に、国連分担金や開発援助額の多さが日本の常任理事国入りの説得的な主張であるが、裏を返せば、金を使うだけで、政治的発言力が乏しいという批判である。すなわち常任理事国になれば実現したいという日本の具体的提案はまったくないという主張である。これに対しては本稿が主張する「法の支配」の確立と強化を目指し、国連憲章の理念の実現、ひいては憲法理念の実現を目指して安保理の決定に携わっていけばよい。

第二の批判は、日本国憲法が集団的自衛権を認めておらず、武力行使も禁止しているため、安保理としての責任が果たせないのではないかと、いうものだ。常任理事国入りを目指すドイツを例に挙げると、ドイツは1994年7月の憲法裁判所の決定によって、基本法の解釈としてPKOはもちろん平和執行部隊や場合によっては多国籍軍のようなものにも参加できるようになった。それに対して、自ら参加できないにもかかわらず軍事的な強制措置の決議に賛成するのは自己矛盾であり日本はそのような措置には棄権か反対するしかないという見解がある。しかし、軍事的な措置に関しては加盟国への参加を義務付ける安保理決議は決定し得ないし、実際にも存在しない。だからこそ、ロシアは湾岸戦争の時にイラクに関する決議には自ら賛成したが、多国籍軍には参加しなかったし、ソマリアに関する決議にはロシアと中国はともに賛成したが多国籍軍には参加はしなかった。安保理決議による意思決定に参加した国が絶対的に軍事的措置に参加することを義務づける根拠は全くないのである⁸⁵。また、2004年に派遣された自衛隊は多国籍軍の指令系統とは別にあり、軍事的貢献は行わないということで多国籍軍に「参加」している⁸⁶。これは、日本の自衛隊は安保理の憲章第7章による武力行使のものには関わらないが、武力行使を行った地域に対して復興支援を行う、という形式をとっていることを意味する。イラクへの自衛隊派遣そのものに対しては後で述べるとおり本稿の立場は賛成しえないが、「武力行使を行わず、復興支援のみに従事する」という形式で、日本が常任理事国となった場合に、十分にその責務を果たしていけると考えられる⁸⁷。

さらに、日本は法の支配の強化のためには安保理の中で軍縮を積極的に推進していくのがよい。国際連盟においては、軍縮規定があったが国連憲章の中では軍縮は規定されなかった。非核保有国かつ被爆国の日本が軍縮を唱えることには正統性があり、意義が大きい。法の支配が確立された結果、安保理に付与されるべき力というのは核兵器をいくつも保有するような力であるべきではない。「力の支配」を促進するような軍拡は法の支配の確立を困難にする⁸⁸。したがって、日本が常任理事国に入ることによって法の支配の確立を目指すとともに、軍縮推進によって法の支配の強化を目指す必要がある。

このようにして、日本の国連中心主義が国際社会の法の支配の確立と強化を唱えることによって、従来の国連中心主義とは違った実効性のあるものとなろう。さらに、この新しい形の国連中心主義は、常任理事国入りを目指すことによって、国際社会へのアプローチのみならず、日米同

⁸⁵ 神余，前掲書，註81，60-61頁，参照。

⁸⁶ 政府は2004年6月18日の閣議において、イラク特措法施行令に多国籍軍を要請した安保理決議1546を加えてることを決定した。自衛隊の活動を独自の指揮下におくこと、人道復興支援を行い憲法の禁じる武力の行使にあたる活動は行わない、非戦闘地域で活動する、他国の武力行使と一体化しないといった原則を定めた（朝日新聞2004年6月18日朝刊）。

⁸⁷ 復興支援、平和構築における「法の支配アプローチ」に関して、篠田英朗『平和構築と法の支配』創文社，2003年，特に序論を参照。本稿における「法の支配」と篠田による「法の支配」は扱っている対象が違うため、厳密には同じとはいえないが力を認めつつ力の支配を抑えるという点は変わらないといえる。

⁸⁸ 最上敏樹「多国間主義と法の支配」『世界法年報』，第23号，2003年，93頁，参照。

盟のデメリットを解消するための布石ともなると考えられる。次節ではそれについて説明をする。

第2節 日米同盟と国連中心主義

日本の国連外交の目的が、単に国際社会における地位の向上のために常任理事国となるのであるならば、「現実主義」の立場から国連外交への批判があろう。なぜなら、日本の外交の最重要課題は日米同盟であり、日米同盟堅持が国際社会における地位よりも優先されるべきだから。しかしながら、日本が外交政策として国連中心主義に重きをおいた上で国連改革を行うのであれば、常任理事国入りを目指さなければならない。いいかえると、国連改革に関する有識者懇談会が国連外交を外交の重要課題とするのであれば、日米同盟に軸足を置いていた今までの外交方針とは違う方向を目指すことになり、日米同盟におけるメリット、デメリットをもう一度考える必要がある。結論からいうと、法の支配の確立を目指した新しい形の国連中心主義に軸足をおく立場からすると、日米同盟を考慮にいれた場合、日本は常任理事国入りするべきであると考えられる。

(1) 日米同盟のデメリットの解消

第1章で述べた日米同盟のデメリットが新しい形の国連中心主義によってどのように解消されるだろうか。ここではそれぞれ個別に検討していく。

第一に、日米関係が自己目的化してしまうことによって生じる他の外交（特にアジア）への弊害がデメリットとしてある。前述したように新しい形の国連中心主義に軸足を置くということは、同時に日米同盟への比重を減らすこと意味するため、盲目的に日米同盟を重要視する日米同盟偏重の現状を変えていくことにつながる。日米同盟偏重を是正するからといって、日米同盟そのものを破棄しようとしているのではない。日米同盟の重要性を自覚しつつも、同盟関係を目的論的に捉えるのではなく外交のフリーハンド（選択肢の幅）を増やすための最初の一步として、あたらしい形の国連中心主義に軸足を置くのだ。アジアもしくは東アジアという地域を EU のような発展的な関係で結ぶというのは現状において困難であるため、短期的にはアジア重視の外交政策はとることはできない。よって、国連中心の外交に大きな比重をおくことは日米同盟偏重を是正するためには妥当であるといえる。

第二に、米国は同盟関係を持ちながらも自国の国益を優先する可能性があるという問題がある。これに対しては、新しい形の国連中心主義を通じて日米同盟の比重を減らすことによって、米国に対する発言力を強化することができる。第1章で取り上げた領土問題でのダブルスタンダードの問題や、沖縄の基地の問題など日本がこれまでもっていた米国への発言力というのは皆無に等しい。そうした状況を解決していくためにも、日米同盟を自己目的化せず日本の外交のフリーハンドを増やすことによって発言力を高めていく必要がある。新しい形の国連中心主義はそのための突破口となりうる。

第三に、米国の世界戦略に巻き込まれる危険という問題がある。2003年の米国のイラク攻撃からその後の復興支援にいたるまで、日本は対米追従という選択肢以外とりようがなかった。これは前述した二つとも関連するが、外交が制約されフリーハンドがなかったからだ。小泉首相は当初、国連の安保理決議を行うように米国に打診していたというが⁸⁹、そうした努力は結局実らず、米国は国連決議なしで武力行使を行った。米国のイラク侵攻に関しては、第3章で検討したように、違法であるという指摘は多くあり、法の支配の確立を目指す立場からも到底許容しえない。大量破壊兵器は開戦の根拠の一つであったが、2004年11月10日現在見つかっていない。

⁸⁹ 日本は大量破壊兵器問題で米国が検討している決議案採択へ向け、ODA 供与国を中心に非常任理事国へ働きかけを行った。具体的な事例として例えば、小泉首相は2003年2月14日ラゴス・チリ大統領と会談を行った（朝日新聞2003年2月15日朝刊）。

それにも関わらず、日本はオーストラリアとともに米国の開戦を支持した。さらに復興支援のために自衛隊をイラクに派遣しており、自衛隊撤退を要求した武装勢力が日本人を殺害するという事件も起こった。外交に制約がある日本は人質事件を理由として自衛隊を撤退することはもちろんできない。

このような状況を鑑みるに、今後同じようなことが起こらないためには、まずは法の支配確立と強化が国際的には求められている。米国の力そのものは悪ではなく、力の行使に正統性が付与されていなかったことが問題であったのだ。もちろん国連の平和維持システムは万能でなく、国連が真の意味で全地球的に普遍性を保っているとはいえない。国連の安保理決議がたとえあったとしても、イラク人による抵抗は続いていたかもしれない。しかし、法の支配確立の立場から少しでも力を抑制することは意義があるように思える。さらに、日本の外交を考えてみるに、国益を重視するならば米国追従によって、自衛隊が「状況の囚人」となっていることは得策ではない⁹⁰。小泉首相が当初試みたように、日本が安保理の決議に直接的に関わることによって、自らを困難な状況に追い込むことを回避できたかもしれない。ここに日本が常任理事国入りをする意義があると考えられる。日本は常任理事国入りを実現し、国連にそのための人員を配置することで情報が現在よりも多く入り、より自国にとって有利な外交政策がとれるようになるであろう。

(2) 日米同盟のメリットをいかに確保するか

ここでは、日米同盟偏重を是正したときに、日米同盟の持つメリットをいかに確保するかについて考える。

日米同盟の最大のメリットは、第1章で述べたように、日本の安全保障を確保することにある。それとともに、日本の国際的地位を米国の世界戦略に組み込まれる形で向上させてきた。さらに、バンドワゴンの状況を利用し、経済的にも恩恵を受けてきたのであった。これらのメリットは日米同盟がなくては確保できないものであろうか。それとも日米同盟がなくても確保できるものなのだろうか。以下個別に検討していく。

第一に、安全保障の問題がある。これに対しては、国連改革に関する有識者懇談会の見解が示唆的である。基本認識の二つ目をみると、「国連を改革して、その中で日本がより積極的な役割を果たしていくことは、この地域における国連の実効性を高めると共に、日本の安全とアジア太平洋地域の平和と安全の礎である日米安全保障条約の枠組みの強化に繋がるものであり、この地域の平和と安全の確保に寄与する」⁹¹とあり、国連の実効性を高めることが直接的にアジアの平和と安全に貢献するわけではなく、あくまで日米安保を強化すると指摘している。しかし、これまでみてきたように法の支配確立と強化を目指すことによって、「力の支配」を抑制していき、このことは直接的に東アジアひいては日本の平和と安全確保につながると考えられる。日本が常任理事国として東アジアにおける国連の実効性を高めることは、法の支配の確立に寄与するし、自国の有事の際には迅速に安保理にアクセスすることができる。米国は同盟関係にあるとなろうと、自国の利益を考慮して行動する可能性があり、必ずしも同盟関係が強固である必要はないように思える。

たしかに安保理による武力行使のシステムは迅速性にかけるという問題点はある。しかし、本稿の主張する法の支配確立の立場からは自衛権を否定しておらず、日本国憲法は改正しなくとも自衛権を持つものと考えているし、繰り返しになるが、日米同盟を完全に破棄するわけではないため、安保理が必要な措置をとるまでは現在の日米同盟が想定している対応策を講ずればよい。

第二に、国際的地位の問題がある。第2章でも取り上げたように、外務省が取り組んだ常任理事国入りに関する外交は、日本の国際的地位の向上を目的としていたため、米国の傘にいたくとも、常任理事国になれば、問題はない。まして、現在のように日米同盟を過度に重視・堅持したままで国連外交を行うことは、諸外国に対米追従の印象を強く持たせることになると考えられ

⁹⁰ 篠田英朗「平和構築とイラク情勢」『論座』，2004年2月，179頁，参照。

⁹¹ 註82，参照。

る。これでは安保理の正統性を高めるというよりはむしろ、米国の票を増やすことになるので、法の支配の確立の立場からは賛同できない。さらに、米国の世界戦略の中で、国際的地位が向上していたのは主に冷戦期のことであり、現在において同様のことがいえるとは限らない。したがって、国際的地位に関して、もし日本が国際社会において「名誉ある地位を占めたい」と思うのであれば、新しい形の国連中心主義を重視し、日米同盟偏重を是正していくのが得策と考えられる。

第三に、経済の問題がある。たしかに日米同盟によって日米相互に経済的恩恵をうけてきた。しかしながら、中国経済は伸びており、対中国輸出は増え、日本の景気回復は中国によるところも大きい。よって、アジアにおける日本のプレゼンスを高めたいと考えるのであれば、外交のフリーハンドを増やす必要があり、日米同盟偏重を是正する必要があると考えられる。

(3) 新しい形の国連中心主義によって得られる新たなメリット

さらにもう一点付け加えることがある。「現実主義」の立場からすると、東アジアには冷戦構造が残存しているため、常に不安定な状態にあり、特に北朝鮮による有事に警戒しなければならない、という意見があるかもしれない。しかしながら、裏を返せば日本が日米同盟を堅持しているということは、冷戦期と現在において、たとえ日本の認識の面で変化があったとしても、実態の面では冷戦期とまったく変わっていないため、率先して東アジアの冷戦構造化を維持しているように思える。日本がアジア諸国に対して、冷戦の構造化というメッセージを発している限り、「敵対国とのジレンマ」という一般に同盟によって生まれるジレンマは解決されえない。日米同盟偏重の外交政策を是正することによって、東アジア諸国に対して日本が今までと違ったメッセージを発することができ、それがアジアにおける冷戦構造緩和の一役を担うことになるかもしれない。そもそも安保理改革を行い、日本が常任理事国入りをするということは、地域の代表という側面を持つことも意味するからだ。朝鮮半島はいまだに冷戦構造の中にあり、長期的に考えればこの構造が変わらないとはいきれない。そうしたときに日本が誤ったメッセージを発し続けるよりは、長期的な観点から東アジアの地域外交に積極的に貢献できる下地を、日米同盟への偏重を是正することで達成できると考えられる。その結果、安全保障の面でも経済の面でも東アジアもしくはアジアにおける連帯の可能性が高まるのである。

以上のように、新しい形の国連中心主義は、国連・安保理改革においては「法の支配」の確立と強化の先導役として、日本の外交政策においては日米同盟偏重の是正策として機能することがわかる。これは二つの問題に対して、日本としての理念を明確にするとともに、日本の外交政策が立脚すべき出発点となる可能性がある。

次章では、この出発点を原点としたときに、日本がとるべき外交政策について提言する。

第5章 政策提言

本章では前章でみた新しい形の国連中心主義をどのように政策として実現していくかを検討する。

新しい形の国連中心主義は、法の支配の確立を理念として、日米同盟偏重によって生じている外交上のデメリットを解消することを目的としている。具体的に現在とりうる政策をまとめると以下の四つとなる。

- ① 国連中心主義を掲げ、国連・安保理改革を積極的に行い、常任理事国入りを目指す
- ② 安保理改革をもとに、国連による「法の支配」の確立を安全保障の問題として位置づける
- ③ 自衛隊の海外派遣は安保理決議を前提とする。派遣する場合、非戦闘地域における復興支援のみが活動として認められ、かつ武力行使を伴わない非軍事的貢献に限定する
- ④ 非核三原則・武器輸出三原則など軍縮に関する原則を今後も遵守する

第1節では四つの政策を個別に検討し、第2節ではこれらの政策を実現する上での問題点を最後に考察する。

第1節 個別的検討

(1) 国連中心主義と常任理事国入り

日本が安保理の常任理事国入りを目指す政策は、上述したように既に実施されている。「国連改革に関する有識者懇談会」の最終報告書においても常任理事国入りを目指す政策は明記され、事実小泉首相は2004年9月22日の国連総会において「我が国の果たしてきた役割は、安保理常任理事国となるにふさわしい確固たる基盤になるものであると信じる」と表明した⁹²。

しかしながら、懇談会の報告書は国連外交に取り組むべきだと提言しているのにも関わらず、政策実施者である小泉首相は、参院戦での自民党敗北を挽回するために「常任理事国入り表明」を行っただけで、実は国連改革には興味がないという意見がある⁹³。また、「安全保障と防衛力に関する懇談会」は、国連中心主義の直接の根拠となっている1957年の「国防の基本方針」の廃止と見直しを要求している⁹⁴。

こうしてみると、二つの懇談会における見解は矛盾している。そこで、本稿の立場からは「国連中心主義を掲げ、国連・安保理改革を積極的に行い、常任理事国入りを目指す」ことを提言する。

⁹² 朝日新聞 2004年9月22日夕刊。

⁹³ 朝日新聞 2004年9月19日朝刊。

⁹⁴ 朝日新聞 2004年9月16日朝刊。

国連改革に関しては、第2章で検討したように、現在アナン事務総長を中心として、ここ数年の取り組みの成果が現れる寸前である。そのため、日本が現在取り組む課題としての緊急性と重要性はともに高いと考えられる。一方で、安全保障に関する政策は日米同盟堅持の体制を崩すことはなく、米国による米軍再編を機により強固な関係を米国と築く方向へ向かっている。しかし、第1章でも検討したように、日米同盟偏重の方向に進んでいくのは得策ではない。そこで、日米同盟偏重を是正する足がかりとして国連中心主義を掲げることは重要であり、現在考えなければならない問題だと考えられる。

(2) 国連による「法の支配」の確立を安全保障の問題に

安保理改革の理念として、日本が「法の支配」の確立の先導役を担うべきであるということはいずれに述べた。このことを政策として実現するためには、国連による「法の支配」の確立を安全保障の問題として位置づける必要がある。

力の支配と対置される法の支配は、安保理が正統性と実効性を確保することで達成され、その結果として「国際の平和と安全」が確保されることになる。このことはアジアにおいても妥当する。しかし、短期的にみると安保理が実効性を確保することは困難である。だからといって、法の支配の確立を否定するべきではない。長期的には、法の支配によって「力の支配」を抑制していき、直接的に東アジアにおいては日本の平和と安全確保するという観点を持つべきである。このような観点から、法の支配の確立を日本の安全保障上の課題として位置づけるべきである。

法の支配の確立を目指すことは日米同盟を破棄することと同義ではない。日米同盟を維持しながら、法の支配の確立を目指すべきである。1957年に閣議決定された「国防の基本方針」は日米安保体制を国連による集団安全保障体制が実現するまでの経過措置と捉えている⁹⁵が、国連による法の支配の確立は、日米安保か国連の集団安保かという二者択一なものではなく、日米同盟と両立しうるものだと考えている。

さらに、法の支配の確立を目指す国連中心主義は、日米同盟のデメリットを解消し、「敵対国のジレンマ」をも解消する可能性を持っているため、安全保障上の問題として捉えることができる。

以上のことから、法の支配の確立を安全保障の問題として捉え、国際的安全保障環境を改善し、脅威の予防を日本自身が主体となって行うことができると考えられる。

(3) 自衛隊の海外派遣

日本が常任理事国として責任を果たす場合に、人的貢献の問題がある。第4章で検討したように、安保理決議に関わると必ず人的貢献をしなければならない、という規定はない。しかし、日本が自衛隊による人的貢献を行い責任を果たしたいと考える場合には、「自衛隊の海外派遣は安保理決議を前提とする。派遣する場合、非戦闘地域における復興支援のみが活動として認められ、かつ武力行使を伴わない非軍事的貢献に限定する」というルールを設けるべきである。

自衛隊の海外派遣などは憲法改正が問題となるが、本稿の立場では改憲する必要はないと考える。現在までの政府解釈においては、自衛のための武力行使は認められている。本稿のいう法の支配の立場からも、国際法上国家に自衛権が認められるのは当然であるとされるため、この自衛に関する解釈は容認できる。よってこの点では政府見解と異論はない。小泉首相は現在の憲法解釈のまま、イラクに自衛隊を派遣したが、これは本稿の立場からは容認できない。なぜなら、これは安保理決議を伴わない派遣でありその正統性に疑問があるからである。今回の派遣によって、自衛隊は独自の指揮下におくこと、人道復興支援を行い憲法の禁じる武力の行使にあたる活動は行わない、非戦闘地域で活動する、他国の武力行使と一体化しないといった原則をたてたが、本稿の提言はこれに加えて安保理決議の存在を要求する。

また、常任理事国入りや今回のイラクへの派遣を機に憲法改正を目指す動きがある。憲法改正の議論にはここでは深く立ち入らないが、憲法第9条は日本が軍事国家化するブレーキの役割を

⁹⁵朝日新聞 2004年9月16日朝刊。

果たしてきたという側面がある。憲法を「改悪」してこのブレーキを外すよりも、改正をせずに現在の政府解釈と同じように自衛隊を派遣することで、憲法第9条のもっている機能を保つことが法の支配の立場からも望ましい。

また、自衛隊を海外へ派遣する場合、米国の要請があればなし崩し的にどの地域でも派遣したり、軍事的貢献をしたりすることは非常に危険である。そのため、憲法第9条というブレーキに加え、新たなブレーキとして安保理決議の存在を要求すべきである。国際的な合意のない復興支援は自衛隊を危険にさらすだけであり、派遣すべきでないとする。

(4) 軍縮に関する原則を遵守する

第4章でも検討したように、法の支配の強化には軍縮は不可欠である。というのも、安保理の実効性が確保できたとしても、違法な武力行使を行う主体の実力が強大であれば、法の支配の実現には至らないからである。日本は平和憲法のもと、技術力・経済力がありながらも国際的に比べると軍備拡張や武器輸出をしてこなかった。そこで、「非核三原則・武器輸出三原則など軍縮に関する原則を今後も遵守する」という政策を提言する。

「安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書では、武器輸出三原則に関して以下のように述べている。「わが国の武器輸出三原則は、国際紛争等の助長を回避するという基本理念の下、1967年に採用された。(中略)以上を踏まえつつも、70年代半ばよりとられてきた武器禁輸については、再検討されねばならない。まず、国際共同開発、分担生産が国際的に主流になりつつある現在、日本の安全保障上不可欠な『中核技術』を維持するためには、これに参加することのできる方策を検討すべきである。さらに、現在の弾道ミサイル防衛に関する日米共同技術研究が共同開発・生産に進む場合には、武器輸出三原則等を見直す必要が生じる。これらの事情を考慮すれば、少なくとも同盟国たる米国との間で、武器禁輸を緩和するべきである」⁹⁶。

こうした考えは、法の支配を強化する立場からは容認しえない。政策担当者は武器輸出三原則の緩和を実施すべきでない。

日米同盟を維持・強化していく目的から日米共同の武器開発が行われていると考えられる。日本は、本稿の主張する新しい形の国連中心主義によって日米同盟偏重を是正し、日米共同の武器開発を行わない姿勢をとるべきである。その上で、武器輸出を現行通り制限していくべきである。

こうした姿勢は、安保理改革においては、法の支配の強化という点で日本がイニシアチブをとることができる。また、この姿勢は日本の外交のフリーハンドを増やすことにもつながるであろう。

第2節 政策実現の可能性

最後に、四つの政策を実現するための課題を提示して本稿を終えたい。

第一に、本稿の提言する政策と政策担当者の方針とのギャップが挙げられる。小泉政権および米国のブッシュ政権はこれまで親密な関係を保ってきた。日米同盟を堅持し、対米追従の政策はこの二人の関係によるところが大きい⁹⁷。ブッシュが再選されたことで、こうした動きは強まる可能性もあり、両政権下では本稿の政策提言が実現される可能性は低いと考えざるをえない。

第二に、安保理改革が困難である、ということが挙げられる。第4章でも述べたように安保理改革には安保理の議席数の問題と拒否権の問題がある。前者では、ドイツに対抗するイタリアや

⁹⁶安全保障と防衛力に関する懇談会「報告書」21頁、参照。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei/dai13/13siryou.pdf> (2004年11月10日現在)

⁹⁷「二人はケミストリーがよい」などといい両者の親密ぶりは政策の上でも個人的な関係でも強調されている。(朝日新聞2003年10月18日朝刊)

インドに対抗するパキスタンなど、隣国が地域大国である国々が議席数と枠を争って安保理改革を阻害する恐れがある⁹⁸。後者に関しては、安保理改革のための決議に拒否権をもつ五大国の同意は必ず必要であり、一国でも反対する場合に改革は行われぬ。また、新たに加わる常任理事国に拒否権を与えるかどうかという問題もあり、拒否権を与える場合には五大国が自らの権限を低下させることになり、同意が難しいという問題がある。

最後に、法の支配の確立は万能ではない、ということを指摘したい。本稿は一貫して、法の支配の確立による新しい形の国連中心主義について論じてきた。法の支配や国連中心主義といった主張はともすると、その論者がそれを万能のように捉えていると誤解されることがある。そうした誤解から、実際の政策担当者からすると理想主義的だと考えられ、政策として実現しない可能性がある。

もちろん、法の支配は万能ではなく、本稿は日米同盟そのものを否定してはいない。しかし、現在の日本が日米同盟に偏重していることで生じるデメリットがあるため、それらを解消するために、新しい形の国連中心主義というものを戦略的に選択することを本稿は主張しているのである。常任理事国入りに関しても、日本の場合は財政的な点からも地域大国という点からも常任理事国入りは難しくないとみられている。安保理改革そのものは前述のように難しいが、その中で日本がイニシアチブをとれる場面は多いと考えられる。

短期的には政策の実現は難しい。しかし、これまで見てきたように日本人は元来国連へ期待するところが多く、長期的には実現する可能性は十分にある。

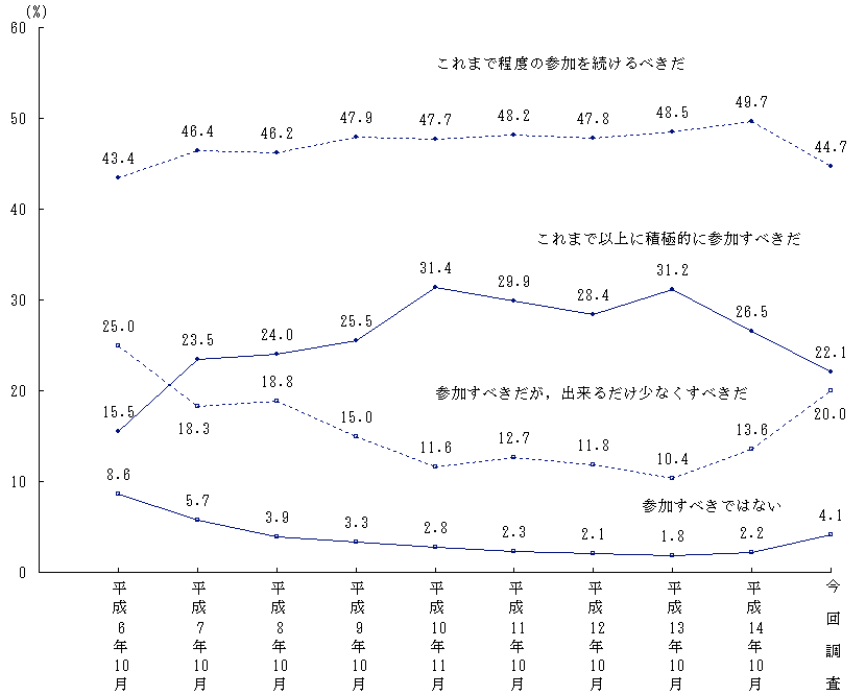
このように長期的な視点にたつと、新しい形の国連主義のもつ意義がみえてくるだろう。

⁹⁸ 坂本一哉「国連安保理改革と日本の立場」『国際問題』日本国際問題研究所、2004年9月、34頁、参照。

補足資料

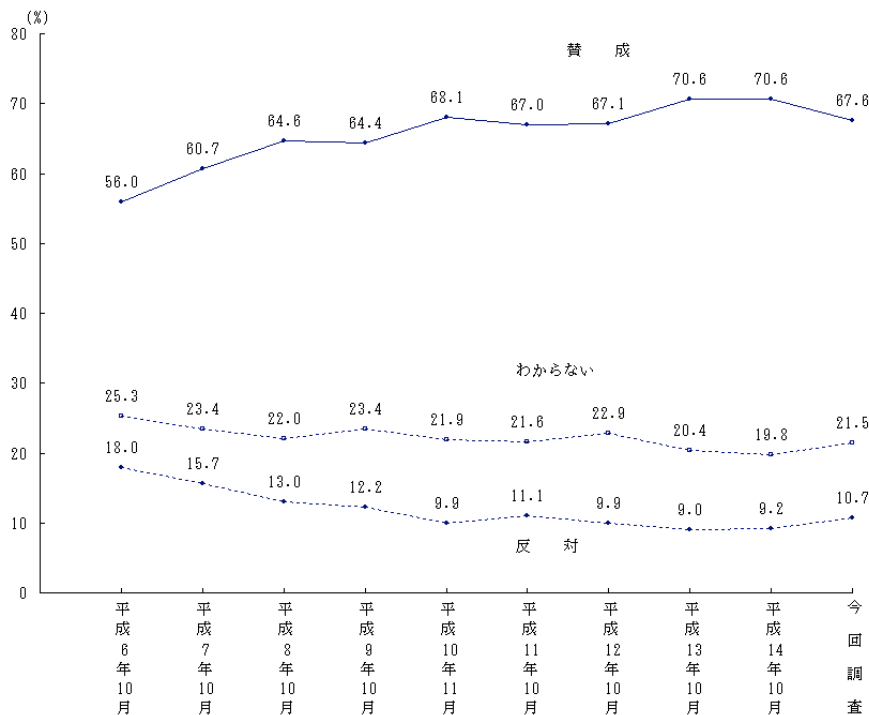
第1図 (本稿註 56)

図33 国連平和維持活動への参加についての考え方



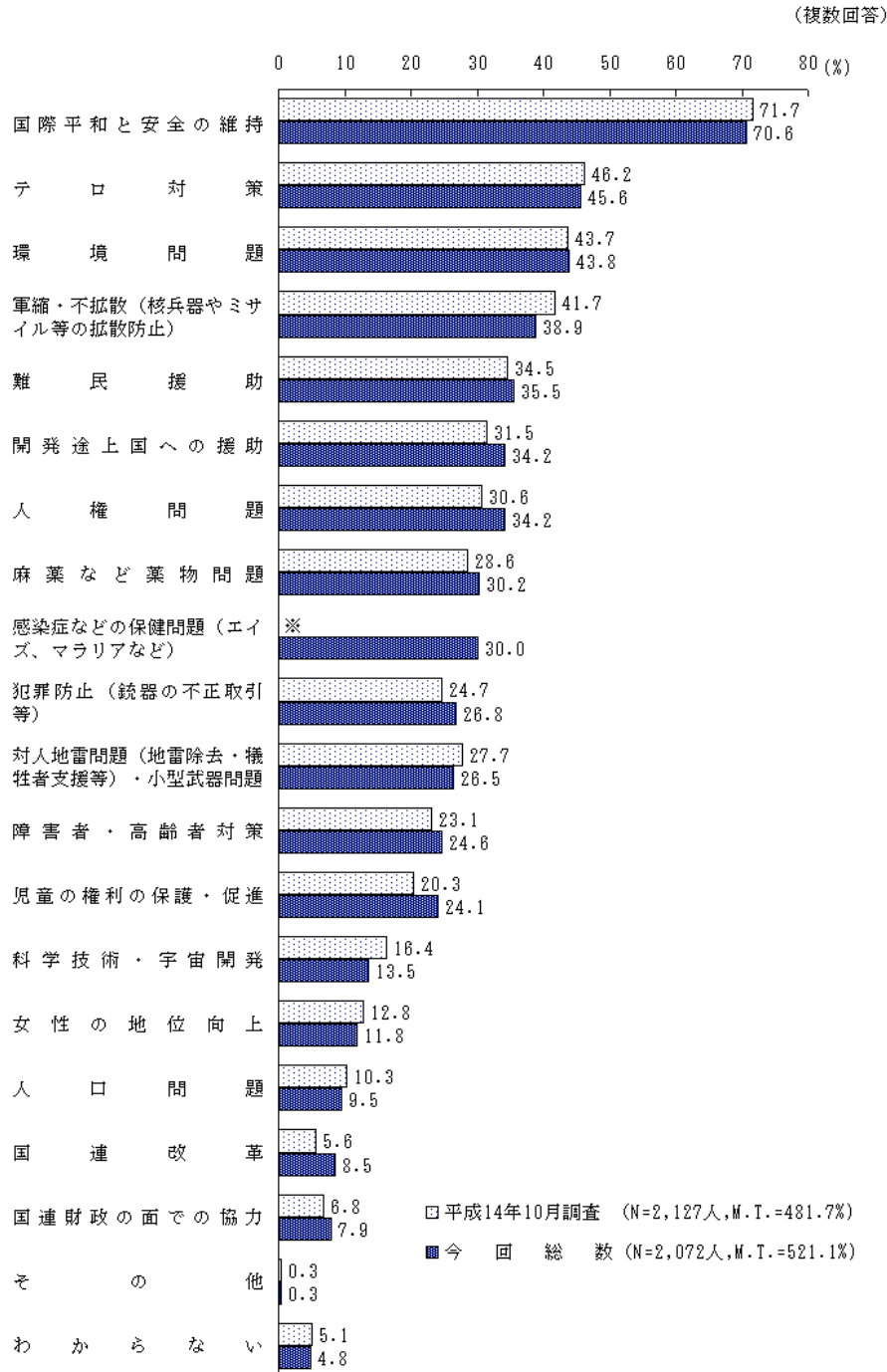
第3図 (本稿註 58)

図34 国連安全保障理事会の常任理事国入りについての賛否



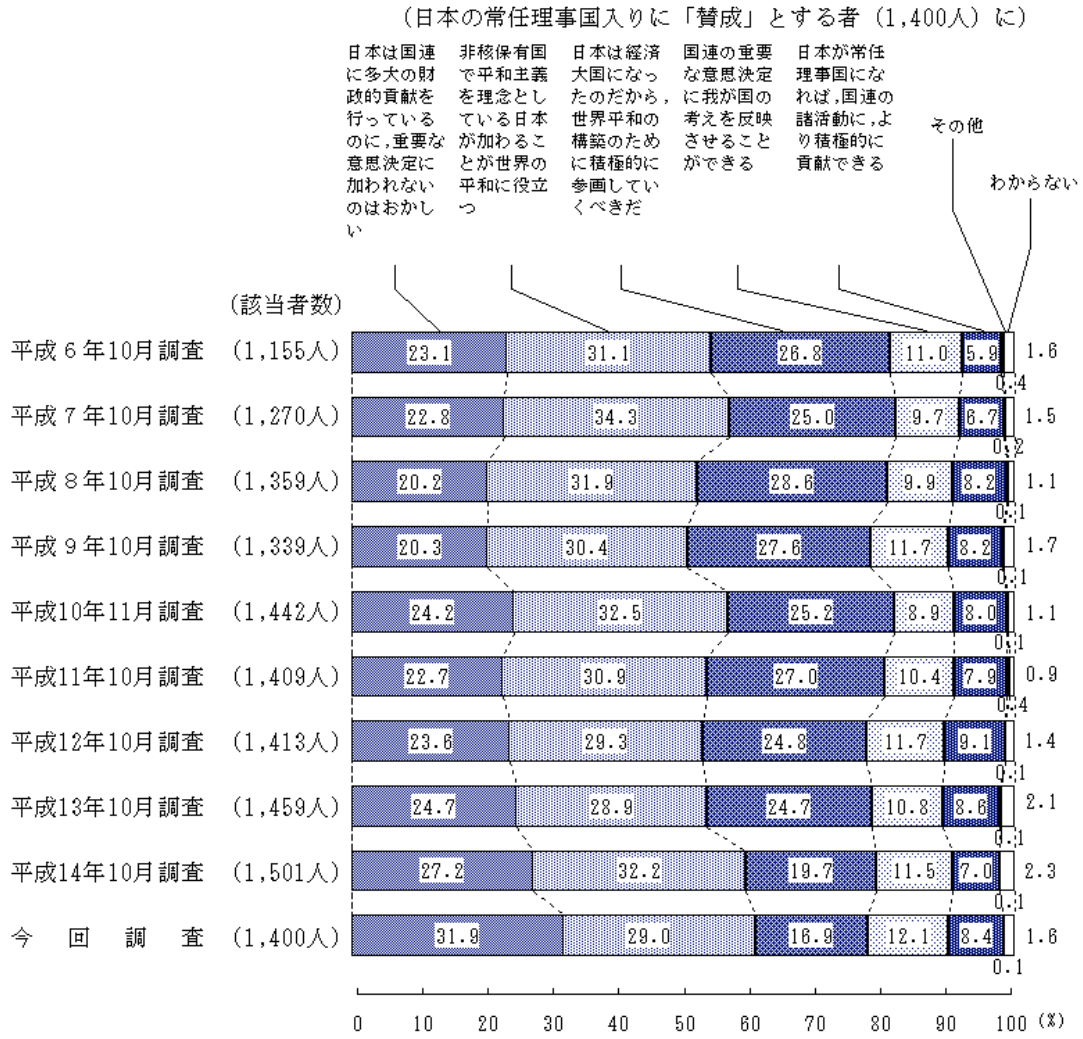
第 2 図 (註 57)

図37 国連を通じて行う国際協力の重要分野



第 4 図 (註 59)

図35 日本の常任理事国入りに賛成する理由



《参考文献》

【第1章】

<日米安保全般・安全保障に関して>

- 田中明彦『安全保障 戦後50年の模索』読売新聞社, 1997年
 赤根谷達夫・落合浩太郎編『日本の安全保障』有斐閣, 2004年
 五百旗頭真編『戦後日本外交史』有斐閣, 1999年
 西原正・土山實男共編『日米同盟Q&A 100』亜紀書房, 1998年
 我部政明『日米安保を考え直す』講談社現代新書1608, 2002年
 チャルマーズ・ジョンソン, 屋代通子訳『帝国アメリカと日本 武力依存の構造』集英社新書252, 2004年
 山内敏弘編『日米新ガイドラインと周辺事態法』法律文化社, 1999年
 船橋洋一編、『同盟の比較研究』日本評論社, 2001年
 パトリック・クローニン, マイケル・グリーン編『日米同盟/米国の戦略』頸草書房, 1999年
 豊下梢彦編『安保条約の論理』柏書房, 1999年
 納家政嗣「人間・国家・国際社会と安全保障概念」『国際安全保障』30巻1-2合併号, 2002年, 37-50頁
 細川護熙「米軍の日本駐留は本当に必要か」『論座』1998年8月号, 朝日新聞社, 115-119頁

<尖閣諸島問題に関して>

- 加藤清隆「中国に遠慮し『尖閣』を避けるクリントン」『世界週報』時事通信社, 1996年12月, 20-23頁
 田久保忠衛「尖閣・竹島・北方四島 空想的ボーダーレス論を排す」『This is 読売』読売新聞社, 1997年1月, 138-151頁
 田中邦貴「尖閣諸島問題」http://www.geocities.jp/tanaka_kunitaka/senkaku/ (2004年11月5日現在)

<TAC・ASEANに関して> (以下すべて2004年11月5日現在)

- 古賀慶「日・ASEAN 特別首脳会談の機会と挑戦」『政策空間』
http://www.policyspace.com/vol9/koga_kei_vol9.html
 世界日報『父と娘の時事問答』
<http://www.worldtimes.co.jp/wtop/tititokoga/tititoko031221.htm>
 近藤重克、恒川潤「9・11以後の東南アジアの安全保障」
<http://www.nids.go.jp/dissemination/briefing/2003/pdf/200310.pdf>
 杉下恒夫「ODA を通じて育まれたアジアの友人たち」『ODA ジャーナリストのつづやき』vol.82, 2003年12月15日 <http://www.jica.go.jp/jicapark/odajournalist/82.html>

<その他>

『外交青書』

【第2章】

- R.ドリフテ・吉田康彦訳『国連安保理と日本 - 常任理事国入り問題の軌跡 - 』岩波書店, 2000年
 坂元茂樹「国連改革と日本—新たな役割を求めて—」『研究双書』第123冊『人間・社会関係のダイナミクス』関西大学経済・政治研究所, 2001年3月,
 神余隆博「国連安保理常任理事国入りこれだけの条件」『中央公論』中央公論社, 1994年4月
 Aichi Kiichi “The United Nations and Japan’s position” 『国際時評』, 1971年6月
 原田勝弘『国連改革と日本の役割』日本経済新聞社, 1995年

坂元一哉「国連安保理改革と日本の立場」『国際問題』日本国際問題研究所, 2004年9月
外務省「国連改革と日本の立場」, http://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/q_a/topic_4.html
(2004年11月12日現在)
『ODA白書1997年版』, 外務省
UN document GA 3349-XXIX of 17 December 1974
Report of Ad Hoc Committee on Charter of United Nations, UN document supplement
No.33 (A/10033), 1975.
Draft Resolution UN document A/34/L.57 of 11 December 1979
Statement by Masayoshi Ito, 中略 1980, during XXXVth Regular session of General
Assembly, Ministry of Foreign Affairs: Tokyo, 1981, P. 9-10.
A/RES/47/62
河辺一郎『国連と日本』岩波書店, 1994年
明石康『国際連合—その光と影』岩波書店, 1985年
小和田恒・山室秀夫『外交とは何か』日本放送出版協会, 1996年
千野境子「変化する日本の国連観」『国際問題』国際問題研究所, 2003年9月,

【第3章】

篠田英朗『平和構築と法の支配』創文社, 2003年
松田竹男「国連、国際法を蹂躪したイラク戦争」『前衛』日本共産党中央委員会, 2003年6月
最上敏樹「多国間主義と法の支配」『世界法年報』, 2003年, 第23号
松井芳郎『湾岸戦争と国際連合』日本評論社, 1993年
森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配」『国際法外交雑誌』国際法学会, 第93巻第2号,
1994年6月
佐藤哲夫「冷戦後の国際連合憲章第七章に基づく安全保障理事会の活動」『法学研究』一橋大学
研究年報, 26, 1994年
田中則夫「平和秩序形成に向けての国連」『戦争と現代5 平和秩序 形成の課題』大月書店,
2004年
松田竹男「集団安全保障の理念と実態」『憲法と有事法制』日本評論社, 2002年増刊号
松田竹男「集団安全保障における正統性の危機」『法政論集』, 202号, 2004年
神余隆博「岐路に立つ国連—これからの国連改革と日本の進む道」『外交フォーラム』, 2003年
11月
Bruno Shimma “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects,” European Journal
of International Law Vol.10 No.1, 1999.

【第4章】

神余隆博『新国連論 国際平和のための国連と日本の役割』大阪大学出版会, 1995年
大沼保昭「「平和憲法」と集団安全保障」『国際法外交雑誌』国際法学会, 1993年4月
最上敏樹「多国間主義と法の支配」『世界法年報』, 第23号, 2003年,
篠田英朗「平和構築とイラク情勢」『論座』, 2004年2月

【第5章】

「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書 (2004年11月10日現在)
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei/dai13/13siryou.pdf>
坂本一哉「国連安保理改革と日本の立場」『国際問題』日本国際問題研究所, 2004年9月

【論文全体を通して】

『朝日新聞』

『毎日新聞』

外務省 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/> (2004年11月10日現在)

《データ出典》

「外交に関する世論調査」(平成15年10月調査)

<http://www8.cao.go.jp/survey/h15/h15-gaikou/2-3.html> (2004年11月5日現在)