

特集①

集団的自衛権と安全保障・開発援助をめぐる近時の情勢

平和主義と安全保障の交錯

- I はじめに
- II 安全保障環境の現実
- III 手段としての同盟
- IV 責務としての国際協調
- V 合意形成の必要と外交の力



神奈川大学法学部准教授・
スタンフォード大学アジア太
平洋研究センター客員准教授

佐橋 亮

Sahashi, Ryo

I はじめに

2014年5月の安全保障の法的基盤に関する懇談会による報告書の提出、そして7月1日における閣議決定により、安全保障政策に関わる議論が噴出している。

実のところ、今回の閣議決定に含まれている内容は、冷戦終結後の1990年代からの延長線上に捉えることが可能だ。この二十数年の間に、日本は朝鮮半島核危機への対応の中で冷戦終結後の日米同盟の意義を再確認し、東アジアおよびグローバルな領域での日米協力を深めた。また国連平和維持活動(PKO)や他国の災害救援(自衛隊の参加を含む)のための体制を整え、数々の活動に参加してきた。しかし、国際的なイデオロギー対立が終焉したにもかかわらず、日本を取り巻く安全保障の課題、国際貢献の理念について、政治プロセスの中で議論の収斂がみられず、また国民の間でも議論が深まっ

てこなかった。結果として、自公連立政権が集団的自衛権の限定的容認を含む閣議決定へと政策決定を急ぐ中で、国論は二分されることになった¹⁾。

今われわれは何を考えるべきだろうか。それは日本だけでなく世界を見渡した、何から何を何で守るか、という議論ではないか。アジア・太平洋戦争への反省、憲法に掲げられた理想、そして冷戦という現実のなかで、多くの日本人はかつて、これらの根源的な命題を真剣に議論していた。国際政治学を専攻する筆者は、平和主義と安全保障の絡み合ったこの問題を、立憲主義や憲法学の観点からここで論じることにはできない。しかし、国家、いやそもそも人間がどのように戦争や暴力と向き合うべきか、その問いを常に意識して学んでいる。本稿では、安全保障をどのように達成すべきか、国際協調と平和主義とは何を意味すべきか、根本に立ち戻って考えてみたい。

1) 佐橋亮「安全保障政策の変容と行動空間の拡大」御厨貴編『変貌する日本政治』(勁草書房、2009年)189-219頁

II 安全保障環境の現実

議論の前提として、以下の三点を確認したい。まず、依然として国際社会には不法に武力を行使、または威嚇のために用いようとする国家や武装集団が存在する。第二に、領域を支配し住民を保護する力と意志を失った国家は増大し、おびただしい数の屍が内戦で積み重ねられている。第三に、紛争を回避するための手段として、制度や国際法(第二次大戦後に構築された国連軍は実現していない)、共同体意識(われわれ意識)は完全な解決策になり得ていない。それゆえ、国家の間では外交交渉や抑止の手段が模索され、同時にそれらが破綻した場合への備えが用意されている。また内戦や人道上の危機にある地域への干渉、平和構築や人道支援が行われている。

日本周辺の安全保障環境は、冷戦終結後に明らかに厳しさを増している²⁾。北朝鮮による核・ミサイル開発は着実に進展し、指導者交代後も朝鮮半島に平和体制を樹立するための動きに大きな進展はない。また中国の軍事近代化は進み、かつ周辺諸国に対する力を背景にした威嚇は増加した。たしかに台湾海峡は中台対話の進展により安定をみせているが、近代化された人民解放軍は、とりわけ核・ミサイル戦力、海軍力での充実が著しく、東・南シナ海の一部において第三者の干渉を許さない優位を確保し始めている³⁾。これらの帰結として、自らの主張

の正しさや資源の確保のために、領有権が争われている島嶼部などにおいて低烈度の紛争が仕掛けられることさえ危惧されるようになった。

朝鮮戦争が停戦した後、北東アジアに長い安定がもたらされてきた背景には、アメリカの前方展開と関与への意志が大きい⁴⁾。しかし、近年では財政事情や内向きになる国内議論から、アメリカがこれまでと同様に対外関与をし続けるのか疑問視されるようになり、それが一部の国家の強硬姿勢を招いているとも言われる。

グローバルな次元でもやはり、過去30年以上内戦は増加傾向にあり、犠牲者が急増している。市民を保護する能力を持ち合わせない、または責務を放棄した国家も増えた。結果として、バルカン半島やアフリカ大湖地域の例にみられるように、一般市民は巻き添えになるだけでなく虐殺の対象ともなり、また国内避難民・難民としての生活を余儀なくされている。それゆえ、既に8年前に、緒方貞子は「国家主権は今日においても依然として重要な存在でありますが、国家主権が絶対的で他を寄せ付けないものであるという時代は終わった」と論じ、平和的手段によって暴力や紛争が止められなかった場合、国連安保理の授權を前提に、人々を保護するための最終手段としての軍事介入を考慮することが国際社会の責任だと訴えていた⁵⁾。

「テロとの戦い」もあり、平和支援活動の領域は広がりをみせてきた。「伝統的な意味での強制行動(あるいは戦争)と、非強制的な活動である伝統的平和維持活動との中間に位置する『グ

2) 東アジアの安全保障環境の概観として、『東アジア戦略概観』(防衛省防衛研究所)、*Strategic Survey* (英国国際戦略研究所)、*Strategic Asia* (全米アジア研究機構)等の年鑑を参照されたい。

3) Evan Braden Montgomery, "Contested Primacy in the Western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Force Projection," *International Security*, vol.38, no.4 (2014), pp.115-149. Aaron Friedberg, "Beyond Air-Sea Battle: The Debate Over US Military Strategy in Asia," *Adephi Paper*, no.444 (2014).

4) たしかにアメリカは冷戦的思考(信頼性の確保)からインドシナ半島に介入し続けたが、他方では朝鮮戦争の教訓もあり対中戦争を避け続け、この地域の抑止にも貢献した。

5) 緒方は当時、国際協力機構理事長であり、この発言は彼女も参加する「脅威、挑戦及び変革に関するハイレベルパネル」の提示する新たな規範を紹介する形でなされている。「国際連合加盟50周年記念人間の安全保障国際シンポジウム：紛争後の平和構築における人間の安全保障～人道支援から開発への移行～」(2006年12月6日)8頁

レーズン』一戦争ほどの大規模な軍事力は必要がないが、伝統的平和維持活動よりは強制力をもつ活動一に対応するアプローチに対する需要が増えた。」⁶⁾。現状に合わせ、PKOや安定化作戦は質的に大きく変貌を遂げている。2014年5月の時点で、18のPKOミッションに、約10万人の要員が派遣されている。

しかし、シリアやウクライナ、イラクの最近の事例に見られるように、要求される関与のレベルが高い紛争地域ほど欧米各国の対応は分かれており、これまで最大の負担を引き受けてきたアメリカの直接介入への慎重姿勢も明らかになりつつある⁷⁾。

III 手段としての同盟

軍事力を背景に秩序を再構築しようとする中国の野心は次第に強硬になり、また北朝鮮の行動に予断は許されない。この状況下で北東アジアに紛争の不在を実現するためには、軍事的な抑止、平素からの警戒監視、(紛争発生時の)対処能力の確保が不可欠だ。後述するように危機を管理し、遠のかせるために外交の力も重要だが、現時点で日中関係や日朝交渉、六者協議が紛争の制御に十分に貢献しているとは言えない。

日本が安全保障の法的基盤を見直したり能力を高めることで、この地域に安全保障のジレンマを引き起こすという議論は、北朝鮮の核ミサイルの実用化に向けた進展と挑発行為、また中国の軍拡と周辺諸国との緊張の高まりを考慮に

入れれば、誤っている。すなわち、安全保障ジレンマとは現状維持を志向する国家同士が互いの意図をつかめず軍拡競争に陥るものであるが、これら諸国の安全保障政策が現状維持を志向した、防御的目標を持っている可能性は低い。必要最小限の備えを持つことは、日本国民の権利であり、政府の責務だろう。

一般論として、相手の予測される対処策が明確に増え、同盟の結束と質が高まっていれば、潜在的な攻撃者は武力による威嚇や攻撃を思いとどまる。今懸念されるのは、抑止と対処のための方策が十分に揃っておらず、アメリカのこの地域への関与の意思が疑われ、かつ中国が実体以上に自らの軍事力に自信を深めている状況だ。

今回の法的基盤の見直しはかかる状況に対応したものでなければならない。個別的自衛権の行使を拡大して当てはめることにより日本の安全を確保するに必要な最小限の武力行使が可能だとの主張もされた。しかし、「密接な関係にある他国に対する武力攻撃」が発生し、その国が要請した際に集団的自衛権を行使することで生まれる行動は、個別的自衛権の行使による行動と比べて明らかに幅を持つ。その事態がやがて日本の安全に深刻な影響を及ぼすおそれが強く、それに備える平素からの訓練や情報収集等に参加できるという利点を考えれば、集団的自衛権により容認されてしかるべきだ。関連法に書き込むことを要求することで、自衛という本来の目的から逸脱しないように制約を明確にかけられる⁸⁾。「密接な関係にある他国」についても、議論の中で明確にしておくことが必要だろ

6) 青井千由紀「平和構築の新展開と日本」国際問題598号(2011年)32頁

7) 佐橋亮「批判される『オバマ・ドクトリン』と『普通の国への憧れ』」東亜566号(2014年)4-5頁

8) 幅を広くとることで日本が第三国の紛争に自動的かつ無制限に「巻き込まれる」という主張がある。しかし、それは本来、政策的判断で対応すべき性質のものであり、アメリカの同盟国も「巻き込まれる」おそれを十分に意識し、外交面でも対応している。(なお、アフガニスタンにおける不朽の自由作戦、またイラク攻撃とその後の復興にはアメリカの同盟国・友好国でも対応は大きく分かれた。)これに関連して、将来的に一つの論点となり得るのは専守防衛の概念とそれに則した自衛隊の構成となるが、今回の閣議決定は専守防衛を変更するものではない。

う。他方で、現実的な基準を設けることができない武力行使の一体化原則は、法的な再整理が必要だろう。

そもそも、集団的自衛権という問いは、日本が日米安全保障体制に依存し、また在日米軍基地の存在を許容してきた時点から埋め込まれてきた。なぜアメリカとの同盟によって安全を確保しなければならぬのか。一つの理由は、日本が単独で抑止と対処のための能力を持つことを想定したときに比べ、利益の大きさがコストを上回ることにある。米国やその同盟国との軍事技術、情報の共有も利点に挙げられる。そして重要なことに、同盟の枠内にあり続けることで、日本は核保有や自立的な防衛力構築を避けることにもなる。たしかに基地問題には抜本的な改善案を要するが、同盟に代わる有効な手段は見当たらない。

IV 責務としての国際協調

アフリカや中東、中央アジアにおける暴力の存在に対して、平和主義を標榜する日本は沈黙を保つべきなのだろうか。

この問いに一つの答えを与えているものとして、荻部直は1946年に南原繁が貴族院で行った質問演説を取り上げている。南原は、日本が非武装の道を取れば、「進んで人類の自由と正義を擁護するがために互に血と汗の犠牲を払って世界平和の確立に協力貢献するという積極的

理想」に傍観を決め込むこと、いわば一国平和主義を危惧していた⁹⁾。

南原は1962年にも、憲法の戦争否定と軍備廃止の精神を尊重した上で、不法な武力攻撃が世界にあることを否定せず、正義の実現のためには国際共同の武力が認められると論じている。周知のとおり、現実主義と理想主義の調和を図ろうとした南原は、冷戦の文脈から日米安保体制を選択する吉田茂と対決した。しかし、国際社会による平和の実現という理想の実現のために、(対抗力として)正しい武力のあり方を模索すべきという問題提起は、今も平和主義の文脈で真剣に受け止められるべきものだ¹⁰⁾。

たしかに非武装によってこれら地域における平和の定着に貢献してきた論者の声は傾聴に値する。非軍事的手段による開発協力は、今後も日本外交の重要な柱であり続けるべきだ。また、これまでの制約下で自衛隊が果たしてきた役割も大きい。しかし、それらとPKOをはじめとする国際活動への一層の参加は矛盾しない。そのとき、正当性は確保されていることは当然として、人道上の要請、他国とのバランス、日本が特に貢献できる分野に照らし、国内の支持を得て対応すべきであろう。同盟のための国際協調という判断軸は理念に照らせば不要だ。

大規模な地上部隊を日本が送り出すことが期待されているとは思えない。だが、住民や現地です活動する文民を保護するために必要な手立てを講じる必要はある。もちろん、日本が紛争当

9) 「国際連合における兵力の組織は各加盟国がそれぞれ兵力を提供するの義務を負うのである。日本が将来それに加盟するに際して、これらの権利と同時に義務をも放棄せんとするのであるかを伺いたい。かくては日本は永久にただ他国の善意と信義に依頼して生き延びんとするむしる東洋的諦念主義に陥るおそれはないか。進んで人類の自由と正義を擁護するがために互に血と汗の犠牲を払って世界平和の確立に協力貢献するという積極的理想はかえって放棄せられるのではないか。」南原繁「制定過程 その一」『南原繁著作集』第9巻(岩波書店、1973年)29頁。荻部直「『右傾化』のまぼろし—現代日本にみる国際主義と排外主義」nippon.com、2014年7月1日 (<http://www.nippon.com/ja/in-depth/a03201/>) (最終アクセス日: 2014年7月3日)

10) 南原繁「第九条の問題」『南原繁著作集』第9巻(岩波書店、1973年)120-140頁。また、南原の思想を探る手がかりとして以下を参照した。加藤節『南原繁』(岩波書店、1997年)150-164頁。なお、南原が想定していた国際共同の武力は警察力に近いものであり、今日のPKOとは質的に異なるところもある。

事者から他方の側に立っていると認識されないための十分な手立てを取ることは、リスクを管理し、継続的に支援を行うために不可欠なことは言うまでもない。

将来的に日本は、紛争地域に大規模災害が発生した複合事態において、救援にあたる自衛隊が米軍、オーストラリア軍等と共同で活動すべきか否か¹¹⁾、国連安保理による授權ではない形で正当性を確保された国際的な作戦—たとえば大量虐殺が既に進行している地域に対する国際共同作戦—に参加すべきか否か¹²⁾、選択を迫られるかもしれない。特に災害救援は得意分野として国内外の評価も高く、厳しい環境下での派遣や他国軍の能力育成の議論を避けるべきでない。

もちろん、平和を達成する手段の一つではない。紛争地、復興地域への貢献のあり方に、大きな絵が描かれなければならない。紛争の不在だけが平和を意味するわけではなく、平和を築くためには人間の安全保障の視点は不可欠となる。またたとえば、難民認定に平均3年を要し、かつ多くが拒否されている日本の現状を改めることは、いかなる平和主義、国際協調の議論でも積極的に意識されるべき人権上の課題だろう。

紛争後の平和構築は、植民地支配からの独立後に貧困と紛争の悪循環に苦しむ国家を存立させることで、国際秩序そのものを維持させる取

り組みでもある¹³⁾。PKOをはじめとした国際社会が正当と信じて行う軍事行動に、独自の法理論を適用し、一律に消極的な対応をとり続けることを日本は国家として選択するのだろうか、正面から議論すべき時ではないだろうか。我々は国際社会の一員として、何を守るべきなのか。どこまで関わるべきなのか。倫理的基準、正当性、そして将来における安定について考えつくした上での判断を、危機が起こる度に行えるような議論の成熟をみたいものである。

V 合意形成の必要と外交の力

ここまで、安全保障環境の現実を踏まえ、集団的自衛権を射程に入れた議論、また果敢な国際協調のために自衛隊を活用する議論が、少なくとも避けて通れないことを論じた。しかし、今回の閣議決定をめぐる政治プロセスにおいて、議論は成熟せず、合意形成は不在のままだ。

自衛権の行使や集団安全保障への参画にあたって、民主的統制、立法府による事前承認が必要とされることは言うまでもない。そもそも、武力の行使や国際活動によって、それらに参加する自衛隊員、また広く国民全体へのリスクが増すのであれば、そのリスクを引き受ける国民の合意形成は不可欠である¹⁴⁾。田中均が指

11) 集団的自衛権の行使が必要な場合がある。ジェフリー・ホーナン「トモダチ作戦における米日豪の災害救援協力に向けた教訓—米国視点から—」日米豪協力研究会『防災・災害救援における日米豪協力強化に向けて—多様な民軍アクターによるアプローチ—』(平成24年度国際交流基金日米センター助成事業報告書、2013年)74頁。なお、紛争地域でなければ、現行法制で国際ガイドラインに沿った災害救援活動は対応できる。

12) 大量虐殺が発生していても、国連安保理が武力の行使を容認する決議を行っていない段階では、その国際共同行動に正当性の問題が生まれてくる。日本の保有している能力等に照らせば、当面このような行動への参加は難しいと推測できる。しかし、国際協調や平和主義を語るのであれば、この問題の議論を避けるべきではない。一つの議論として、Robert A. Pape, "When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention," *International Security*, vol.37, no.1 (2012), pp.41-80.

13) 篠田英朗「『保護する責任』と国際秩序の進展」国際安全保障40巻2号(2012年)19頁

14) 集団的自衛権の行使に積極的な立場は、それがもたらす便益を主張するあまり、引き受けざるを得ないリスクについて、また結果として生じる責任について、これまでの国会質疑等において十分に説明を果たしていない。

摘するように、「日本は専守防衛に徹してきた国であるが、安保環境の変化や国民世論の成熟度から見ても、当然認められるという自衛隊の行動の合理的範囲はあるはず」であり、合意形成に要する膨大なエネルギーを怠れば、それは民主主義を否定することになる¹⁵⁾。

それに十分な配慮がされないままに、事は急を要していると主張してはなるまい。なぜならば、それは今後の立法作業だけでなく、将来において集団的自衛権行使や集団安全保障への参画を決定する際の国民的議論に深刻な影響を及ぼしかねないからだ。また、議論が反米・嫌米意識に還元されればアメリカとの同盟に対する理解に負の影響を残しかねない¹⁶⁾。今回の変更で十分に対応されていない法的基盤の更なる見直しも、情勢の変化によっては必要となるだろうが、そのためにも合意は不可欠だ。政権交代の可能性も考慮に入れば、安全保障政策の安定には土台が必要である。

外交の持つ力も、十分に注意を向けられていない。

朝鮮半島有事は依然として日本の安全に深刻な挑戦となっている。その対処、また抑止のために韓国との協力は依然として重要だ。しかし、歴史認識問題による両国関係の悪化は日米韓の協力を阻んでおり、今回の閣議決定にも理解が得られていない。関係悪化が長引けば、国民感情にも深刻な影響を及ぼしかねない。

今日の日本に軍国主義の芽がないことは自明だとしても、それが疑われる余地を作ってはな

らない。過去における日本の侵略と植民地支配を認め、強い反省の上に立つことは、中国やロシアの力による現状変更を否定するためにも論理的に不可欠である。

力の政治のみが国際秩序を構築するわけではない。もちろん普遍的に擁護されるべき価値の存在にも目を向けなければならないが、異なる価値の共存を平和裏に調整していくことは国際社会の重要な目標だ。中国をはじめとした新興国の台頭のなかで、排他的な同盟ネットワークを強化するだけでなく、包摂性と互恵性ある地域秩序、世界秩序を描き、危機管理や軍縮への取り組みを高める構想力はますます不可欠となっている。しかし、日中関係は過去40年になかったほどの断絶を経験しており、東シナ海で偶発的に生じかねない事態を回避する仕組みさえ存在していない。さらに中国への関与の意志はアメリカと比べても明らかに欠けている。果たして同床異夢の同盟国は中国を国際社会に引き込むことができるのだろうか。ともすれば、これは抑止に影響を与えかねない問題ともなり得る。

自衛の権利は、国際協調への責任感、なにより平和の構想力とともに主張されるべきだろう。わが国の平和主義が真に価値を持つのは、それが他者にも平和を築く、開かれたものだと認識されたときに他ならない。そして、それは民主主義の不断のチェックを要求するのである。

15) 田中均「まず集団的自衛権の行使容認ありきではあるまい 安全保障体制の強化のためになすべきことは？」ダイヤモンド オンライン、2014年5月21日 (<http://diamond.jp/articles/-/53309>) (最終アクセス日：2014年7月6日)

16) 米外交問題評議会のシーラ・スミスは、集団的自衛権に関する今回の閣議決定と今後の国会審議が日本の利益のためではなくアメリカへの妥協と日本国民に受け止められてしまえば、日米同盟に対する理解に傷をつける結果になると懸念を表明している。Sheila Smith, "Reinterpreting Japanese Constitution," *Asia Unbound* (Council of Foreign Relations), 2nd of July, 2014. (<http://blogs.cfr.org/asia/2014/07/02/reinterpreting-japans-constitution/>) (最終アクセス日：2014年7月2日)