
冷戦終結とPKOへの参加

自衛隊の海外派遣

佐道 明広

Sado Akihiro

はじめに

冷戦の終了は、ソ連を対象としていた日米安全保障体制の意義の再検討を迫ることになった。しかも、仮想敵としていたソ連の弱体化が明らかになり、やがて崩壊していくという事態を受けてヨーロッパから開始された軍縮の趨勢によって、日本の防衛力も縮小を目指す方向で検討されることになる。すなわち、日本の安全保障政策および防衛力の在り方は、冷戦の終了により基本的な見直しをせざるをえない事態となったのである。

しかし、実際は、冷戦終了の翌年から始まる湾岸危機・湾岸戦争のなかで、今度は国際貢献（国際協力）として自衛隊を派遣することの是非について、日本国内は大きな混乱に陥る。こうして、「規模縮小」と「国際貢献への任務拡大」を前提とした自衛隊の役割の再検討が冷戦終了後の重要な課題となった。

そこで小論は、冷戦終結後の安全保障環境の変化への対応としてなぜ国際連合平和維持活動（PKO）に代表される自衛隊派遣へと踏み切ったのかを検討することを課題とする。ただ、こうした「国際貢献（国際協力）」としての自衛隊海外派遣問題は、湾岸戦争時にクローズアップされたが、実はそれ以前から政策当局のなかでは検討されていた問題でもあった。また、自衛隊の海外派遣はPKOとして検討されただけではなかった。実際、湾岸戦争期の自衛隊派遣はPKOとは異なる性格のものである。したがって、まず冷戦終了までの国際協力問題を検討し、次に湾岸戦争期の自衛隊派遣問題、カンボジアPKO派遣問題の順にみていき、最後に、自衛隊海外派遣に関する課題を検討することにした。

1 国連平和活動参加前史

(1) 「国連中心主義」と平和協力問題

日本と国連平和活動との関係は、日本が国連加盟を果たした1950年代にさかのぼる。1956年に国連加盟を果たし、それを機に発表された外交三原則のなかで「国連中心主義」を掲げた日本は⁽¹⁾、レバノン危機、コンゴ動乱といった問題への対応というかたちで、「国連中心主義」の具体的中身を問われることになった。1958年のレバノン危機では国連からの「レバノン国連監視団」への派遣要請を断わった日本は、外務省を中心に「国連外交」の具体化についての検討を行っていた。しかし、1961年2月に松平康東国連大使がコンゴ動乱に関して、「日本が国連中心主義の原則に立って国連に協力するというなら当然派兵すべきである。国内

法（憲法および自衛隊法）によって不可能であるならばせめて自衛隊からオブザーバーを派遣すべきであると」⁽²⁾と発言したことが国会で問題視されたように、当時の「戦後平和主義」が定着していきつつあった社会状況の下では、自衛隊の派遣は困難であった⁽³⁾。

実際、戦争放棄・戦力不保持を謳う戦後憲法の下で、警察予備隊・保安隊・自衛隊というかたちで実質的な再軍備が行なわれたわけだが、戦前の軍部専横により悲劇的なアジア太平洋戦争に至った経緯から、自衛隊の海外での活動は参議院本会議で禁止決議が行なわれるなど⁽⁴⁾、極力制限されることになった。自衛隊創設当初から、自衛隊の海外での活動はタブー視されていたわけである。また、国論を二分する「安保騒動」を経て、1960年代には高度経済成長期に入り経済中心の時代風潮のなかでは、軍事に係る問題は政治的に争点化しないようにされていたのである。

一方で日本は、高度経済成長による経済大国化で、国際社会のなかにおける重要性を増大させていった。世界の政治経済に大きな影響力をもつ国として、またその経済活動が安定した国際社会の恩恵を受けている立場として、経済力に見合った国際貢献を求められる存在となっていたのである。その国際貢献の具体的内容は、まず1970年代に急速に増大した政府開発援助（ODA）を中心とする開発支援政策に代表される。そしてもうひとつ、PKOをはじめとした国際社会の平和と安全への貢献も、あらためて外務省のなかで検討されるようになっていた。

前述のように外務省では国連加盟後の早い時期から、日本が国連の活動に協力できないかという考え方が存在しており、それが1970年代になるとかなり積極的に検討されるようになっていたのである。ただしそれはあくまで外務省国連局を中心とした外務省内にとどまるもので、政府全体に及ぶものではなかった。また、PKOへの協力と言っても、自衛隊を派遣すべきかどうかという問題については、必ずしも統一した見解があるわけではなかった⁽⁵⁾。むしろ、1978年に日米防衛協力の指針（ガイドライン）の協議にあたって、日本本土防衛の5条事態だけではなく、極東条項に関する6条事態についても検討しようという米側の要請を抑えて本土防衛に絞ったのは外務省であった。それは当時の日本の政治状況を考えたうえでの判断であり、そうしたことを考えれば、自衛隊派遣に慎重にならざるをえなかった。ただ、冷戦下での日米協力の進展と並行して、経済援助にとどまらない国際貢献の在り方が模索されていたことは事実である。

（2）1980年代の国際貢献問題

1980年代になると、PKOとは異なる問題での自衛隊の海外派遣が検討される事態が出現した。イラン・イラク戦争によるペルシャ湾の機雷掃海問題である。イランとイラクの戦争が長期化し、ペルシャ湾に機雷が敷設されて石油を積んだタンカーの安全航行上の大きな問題になっていた。それは中東からの石油に大きく依存する日本自身にも影響する事態であった。そして1987年、日米防衛協力の進展で良好な関係にあったレーガン米政権から中曽根康弘政権に対し⁽⁶⁾、ペルシャ湾における機雷除去への協力が求められた。この要請を受けることになれば、自衛隊が訓練以外の目的で初めて海外に派遣され活動することになるわけである。

中曽根首相や外務省は自衛隊のペルシャ湾派遣に前向きであった。しかし派遣の根拠とな

る法的枠組みや、停戦が成立していない地域に自衛隊が派遣されて戦争に巻き込まれる危険などもあって、後藤田正晴官房長官が強硬に反対し、結局見送られることになったことはよく知られている⁽⁷⁾。後藤田官房長官は、警察予備隊の創設に深く関与し、国内の治安警備では強い姿勢で臨んだ人物であるが、自衛隊の海外派遣問題に対しては後述のPKOも含めてきわめて慎重な立場であった。創設期から1960年代までの防衛庁で大きな影響力をもっていた海原治と旧内務省の同期であるが、制服組の活動を抑えようとする姿勢はこの世代に共通している。「軍事」組織への徹底した不信感をもっていたようである。

さて、中曽根内閣の後を受けて1987年11月に成立した竹下登内閣で、日本の国際貢献問題は大きく前進するかに思われた。すなわち竹下首相は内閣発足にあたって、「日本外交の三本柱」を打ち出していたのである⁽⁸⁾。そこでは「世界に貢献する日本」を掲げ、「平和への協力、経済協力、国際交流」を外交の三本柱と位置づけて積極的に推進しようとしたのである。このうち「平和への協力」はPKOが念頭にあり、ゴルバチョフ（ソ連共産党総書記）の登場による冷戦情勢の変化とカンボジア和平問題の進展などをにらんで、日本が地域の平和構築に積極的に関与すべきことを外務省が竹下首相に進言した結果であった。竹下首相は野党の政治家とも緊密な関係を築き、「調整型政治」に長けた政治家として長期政権となるとみられていた。そうなれば、前記の「日本外交の三本柱」の下で、懸案であった国際平和協力問題も進展することが期待されたわけである。

ただし、ここでの議論もやはり外務省のなかにとどまり、PKOと自衛隊の関係について具体的に政府内で議論が進められる段階までは至っていなかった⁽⁹⁾。一方で自衛隊派遣に直接責任をもつ防衛庁は、まだ国連の活動への参加などについて具体的検討には至っておらず、この問題での外務省との温度差は明らかであった。しかも、竹下内閣は「リクルート事件」という政治スキャンダルのために短命で終わってしまい、期待された国際平和協力問題の進展も頓挫するのである。

2 湾岸戦争と日本外交

(1) 湾岸戦争の勃発

日本は、国際的な平和協力という課題にどのように具体的に取り組むのか模索するなかで冷戦終了を迎えた。そして日米安保や自衛隊の役割の再検討を迫られるという状況になったわけである。しかし日本には、こういった課題をじっくり検討する時間は与えられなかった。むしろ当時の議論を大混乱させる問題が出現した。湾岸戦争の勃発である。中東というきわめて重要な地域で起こった問題に、日本が具体的にどのような協力ができるのか、まさに日本の外交能力が問われた事態であった。しかしながら、結局、増税まで行なって提供した資金援助は国際社会で高い評価を得られず、日本自身も深い挫折感を味わうことになったのである⁽¹⁰⁾。

実は、イラクがクウェートを占領したとき、当初の日本政府の対応ぶりは迅速であったと言えるだろう。ブッシュ米大統領からのイラク制裁への同調要請を受け、国連安保理が経済制裁を決議するより早く、8月5日に石油輸入禁止や経済援助凍結などを内容とする対イラク

制裁案を決定し、発表している。しかし、米国が多国籍軍結成を呼びかけ、英国が派兵決定、北大西洋条約機構（NATO）も同調という具合に、軍事的対応が表面化するにしたがって日本の対応は混迷していくことになるのである。

すなわち、8月30日に湾岸での平和回復活動に10億ドルの資金協力を決定したが、それに対して追加要請があり、9月14日には10億ドルの追加支援を決定し、さらに紛争周辺国に20億ドルの経済援助も決定された。しかし、湾岸に展開する多国籍軍に参加する国が増加する一方で、資金援助を小出しに拠出するのみで人的貢献がない日本に対して、米国を中心とした圧力は日に日に増加し、政府・与党も自衛隊派遣を中心とした人的貢献を早急に実施する必要に迫られるのである。

前述のように、外務省ではそれ以前に自衛隊の派遣も含めたPKOへの参加が検討されていたが、あくまでそれは検討段階にとどまり、防衛庁や内閣法制局といった関係部局と詰めた議論をしたわけではなかった。ましてこのときは停戦が成立した後のPKOではなく、戦闘が予想される状況での派遣であった。自衛隊自身が戦闘に参加しないことを前提としても、海外派遣が憲法上許されるのかについては大いに意見が分かれたのである。

（2）自衛隊派遣をめぐる混迷

自衛隊派遣に関し政府内で展開されたのが、派遣される自衛隊隊員の身分をどうするかという議論であった。単純化して言えば、憲法の制約や、当時の海部俊樹首相の「ハト派」的心情といった政治的配慮から、派遣される隊員を自衛隊から切り離して「出向・休職」にしようと言う外務省と、自衛隊の身分を残した「併任」のかたちこだわ防衛庁が対立したわけである。湾岸戦争のときに外務次官であった栗山尚一によれば、自衛隊がそのまま海外に出動することについては、憲法上の制約や国民世論への配慮だけではなく、中国や韓国といったアジア諸国との関係についても懸念する意見が、栗山自身を含めた外務省内にあったと回想している⁽¹¹⁾。

一方で防衛庁としては、自衛隊に所属する船舶や航空機の操縦、部隊活動での指揮命令、銃器の扱いなどは自衛隊の身分がなければできないと主張したが、それは危険な地域への派遣を安易に身分を変えていくことで保険制度をはじめ隊員の利害にもかかわる問題が生じることになるのを恐れたわけである。当時、制服組のトップである統合幕僚会議議長としてかわった佐久間^{まこと}一は、次のように実際の防衛問題に関する知識のない官邸メンバーや外務省を批判している⁽¹²⁾。

「別組織論なんていうのは、私なんか内閣に行って会議をする立場じゃない。藤井（一夫防衛局長：引用者注）さんが一人で行ったわけですけど、海上自衛隊の組織運営というのが、『関係法規類集』という黒表紙のが何冊かあります。これ（五十センチ）ぐらいあるわけですよ。それで、組織というものをつくり、運営し、教育訓練している。こういったものを全然なしにして、別組織でどうやってつくるんだと。これ、全部いまからつくるのかと。それから、自衛艦旗を降ろせと。自衛艦旗を揚げるというのは、法律で決まっていることですよ。そういうことは、内閣で論議している人達はまったく知らないわけですよ。知らないで勝手なことを言っているねということで、藤井さんは生粋の防衛庁の人間ですから、我々の言うことはわかる。

持っていくと、まったくそういう前提のない方たちがいろいろ言われる。」

結局、海部首相が「業務委託」で行くと発表した後に、自民党側から批判があり、防衛庁の主張する「併任」のかたちで決まるという混乱を生じた。しかも、急遽作られた「国連平和協力法案」は国会審議でも政府答弁の食い違いなどの混乱を生じ、約1ヵ月の審議の結果廃案となる。湾岸戦争での自衛隊派遣は行なわれることはなかったのである。

(3) 湾岸戦争のトラウマ

湾岸戦争は、当時の日本政治に大きな混乱を巻き起こしただけではなかった。湾岸戦争の歴史的意味は、その後の日本政治、とくに安全保障政策に大きな影響を及ぼしたことにある。それは政治のレベルでは「too little, too late」という国際的批判を受けたこと、増税までして行なった資金提供の大きさに比べて国際的評価があまりに低かったことで、米国の要請にはなるべく早く応えるという「湾岸戦争のトラウマ」が残ったことである。これは後の9・11米同時多発テロ以後の展開への大きな布石となった。

一方で、国民意識に変化があったことはさらに大きな意味をもっている。すなわち、国民の間に、日本国内における「軍事」をめぐる議論への疑問が生じたことが挙げられる。湾岸戦争における多国籍軍の結成は、国連軍の創設がきわめて困難な状況において国連の集団安全保障機能を発揮するための選択であったと言える。しかし日本は、軍事力の行使という点にのみ反応し、多国籍軍の中心である米国への批判的論調も目立った。いかなる理由にしろ「軍事はダメ、軍隊は悪」という戦後日本政治の言説が国際的常識の前で打ちのめされたわけであった。このことは、日本が国際協力として資金的なものだけではなく、人的貢献も行なうべきであること、場合によっては自衛隊の派遣も必要であることについて、従来のタブー意識を消していくことになったのである。ただし、湾岸戦争後すぐにそういった理解が進んだわけではなく、湾岸戦争後に国際社会の議論についての情報が浸透していくまでの時間は必要であった。そしてそれをさらに後押ししたのが、実際に行なわれた自衛隊派遣の成功であったのである。

湾岸戦争のとき、イラクはクウェート沿岸に約1200個の機雷を敷設したと言われている。それはペルシャ湾の航行の安全を阻害する重大な脅威となっていた。米、英、イタリア、ドイツ、オランダ、サウジアラビア、トルコ、フランス、ベルギーといった国が掃海活動を行っていたが機雷の数が多く、熱帯での作業は困難を極めていた。また、本来であれば中東に石油の7割を依存している日本こそが、ペルシャ湾の安全航行に重大な利益をもっているはずであるのに、日本が掃海に参加しないのは問題であるという批判も生じていた。湾岸戦争の最中には結局人的貢献ができなかった日本としては、戦争が終了したことで海上自衛隊の掃海部隊派遣の条件が整ったと考え、国内での批判を考慮して極秘に準備を進め、1991年4月、6隻の掃海艇部隊を派遣したのである。まだ自衛隊の海外派遣に関する法的整備はまったくなく、自衛隊法99条の「機雷危険物の除去」が派遣の根拠であった。

結果として、自衛隊派遣反対派の漁船60隻が取り巻くなか、広島県の呉を出航した6隻の部隊は、1ヵ月と1日を費やし、7000カイリを航海してペルシャ湾に到着した。日本の掃海部

隊は、共同作戦を展開した各国の部隊や、機雷が敷設された沿岸各国から高い評価を得る。9月11日に作業を終えて、10月30日呉港に帰港。海部首相や池田行彦防衛庁長官も出席したセレモニーで出迎えられた。自衛隊初の海外派遣はきわめて大きな成功を収めたのである⁽¹³⁾。

3 カンボジアPKO参加問題

(1) PKO協力法の成立

ペルシャ湾での掃海にも増して、国民に強い印象を与えたのがカンボジアにおける活動であった。カンボジア和平問題に積極的に関与した日本は⁽¹⁴⁾、湾岸戦争を教訓に、カンボジアに新政権を樹立するための選挙の実施や現地の復興事業などに積極的に参加する方針を立てた。そして、これもまた湾岸戦争の時に廃案になった「国連平和協力法案」を教訓に、自民・公明・民社の3党で合意して政治条件を整備したうえで、1992年6月「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（国際平和協力法・PKO協力法）を成立させたのである。社会党などが「牛歩戦術」まで行なって抵抗したのを押し切った可決であった。

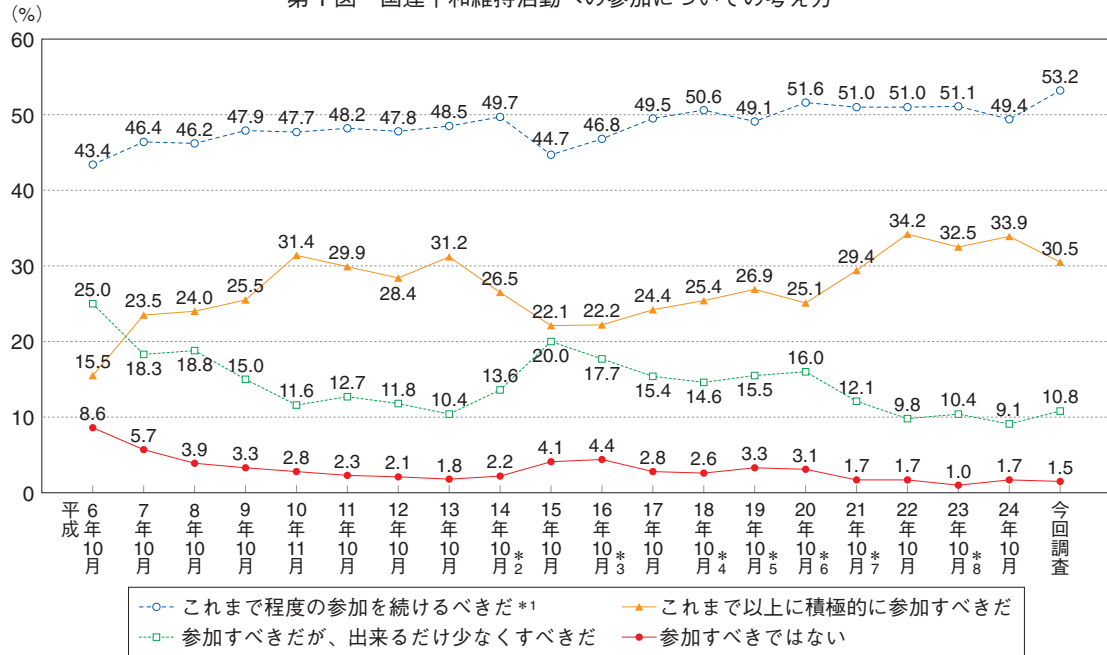
カンボジアに関する国連のPKO自体は1992年3月からすでに始まっており、日本はPKO協力法成立後、7月1日に調査団派遣、9月8日の閣議決定を経て、17日には呉からPKO部隊が出発するというあわただしさであった。ただし、このときは本隊業務凍結や参加五原則といった、三党合意に導くための政治的配慮がなされたうえでの派遣であって、日本のPKO参加は厳しい制限の下で行なわれることになった。PKO参加五原則とは次のようなものである。

- (1) 停戦の合意が成立している。
- (2) 受け入れ国などの合意が存在している。
- (3) 中立性を保って活動する。
- (4) 上記(1)―(3)のいずれかが満たされなくなった場合には、一時業務を中断し、短期間のうちに回復しない場合には、派遣を終了する。
- (5) 武器の使用は、自己または他の隊員の生命、身体の防衛のために必要な最小限のものに限る。

以上のような制限が課されたことの影響については、最後に論じることにした。

さて、陸上自衛隊を中心に派遣されたカンボジアPKOは、600人の部隊に対し取材のマスコミが300人派遣されるなど、異様な関心の下に行なわれた。文民警察官と国連ボランティアに犠牲者が出たことで、一時は自衛隊の引き上げが真剣に議論された。最終的に自衛隊には犠牲者は出なかった。また、選挙も成功裏に行なわれ、国連カンボジアPKOの活動は無事、終了した。カンボジア和平外交およびPKO活動は、戦後日本外交の成功例として後々まで語られることになっただけでなく、自衛隊のPKO活動自体も国際的に高い評価を得ることができ、しかもそれが国内にも伝わることで、それ以後のPKO活動には大きな弾みがつくことになるのである。実際、別掲の第1図に示されているように、1994年から行なわれているPKO活動についてのアンケート調査では、PKO活動に対して「これまで程度の参加を続けるべきだ」「これまで以上に積極的に参加すべきだ」と肯定的な評価をする意見は、当初はあわせて58.9%であったが、PKO活動の成功が浸透するにつれて評価は高まり、平均して7割以上の支

第1図 国連平和維持活動への参加についての考え方



- (注) *1 平成6年10月調査では、「現在程度の参加を続けるべきだ」となっている。
- *2 平成14年10月調査までは、「現在、世界の約88カ国が、国連平和維持活動（PKO）に要員を派遣しています。日本も国際平和協力法に基づいて、カンボジア、ゴラン高原、東チモールなどのPKOや、ルワンダ難民救援のための人道的な国際援助活動や、ボスニア・ヘルツェゴビナ、東チモールにおける国際的な選挙監視活動に参加してきました。日本はこれからも、国際社会への人的貢献として、こうしたPKOなどの活動に参加すべきだとお考えになりますか。それともそうはお考えになりませんか。この中ではどうでしょうか。」などと聞いている。
- *3 平成16年10月調査までは、「現在、世界の約90カ国が、国連平和維持活動（PKO）に要員を派遣しています。日本も国際平和協力法に基づいて、カンボジア、ゴラン高原、東ティモールなどのPKOや、ルワンダ、アフガニスタン、イラク難民救援などのための人道的な国際援助活動や、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コンゴ、東ティモールなどにおける国際的な選挙監視活動に参加してきました。日本はこれからも、国際社会への人的貢献として、こうしたPKOなどの活動に参加すべきだとお考えになりますか。それともそうはお考えになりませんか。この中ではどうでしょうか。」と聞いている。
- *4 平成18年10月調査までは、「現在、世界の約100以上の国が、国連平和維持活動（PKO）に要員を派遣しています。日本も国際平和協力法に基づいて、カンボジア、ゴラン高原、東ティモールなどのPKOや、ルワンダ、アフガニスタン、イラク、スーダン難民救援などのための人道的な国際援助活動や、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コンゴ、東ティモールなどにおける国際的な選挙監視活動に参加してきました。日本はこれからも、国際社会への人的貢献として、こうしたPKOなどの活動に参加すべきだとお考えになりますか。それともそうはお考えになりませんか。この中ではどうでしょうか。」と聞いている。
- *5 平成19年10月調査では、「現在、世界の約100以上の国が、国連平和維持活動（PKO）に要員を派遣しています。日本も国際平和協力法に基づいて、カンボジア、ゴラン高原、東ティモール、ネパールなどのPKOや、ルワンダ、アフガニスタン、イラク、スーダン難民救援などのための人道的な国際援助活動や、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コンゴ、東ティモールなどにおける国際的な選挙監視活動に参加してきました。日本はこれからも、国際社会への人的貢献として、こうしたPKOなどの活動に参加すべきだとお考えになりますか。それともそうはお考えになりませんか。この中ではどうでしょうか。」と聞いている。
- *6 平成20年10月調査では、「現在、世界の約100以上の国が、国連平和維持活動（PKO）に要員を派遣しています。日本も国際平和協力法に基づいて、カンボジア、ゴラン高原、東ティモールなどのPKOや、イラク難民支援などのための人道的な国際援助活動や、コンゴなどでの国際的な選挙監視活動に参加してきました。日本はこれからも、国際社会への人的貢献として、こうした活動に参加すべきだとお考えになりますか。それともそうはお考えになりませんか。この中ではどうでしょうか。」と聞いている。
- *7 平成21年10月調査では、「現在、世界の約100以上の国が国連平和維持活動（国連PKO）に要員を派遣しています。日本も国際平和協力法に基づき、カンボジア、ゴラン高原、東ティモール、スーダンなどの国連PKOや、イラク難民支援などのための人道的な国際援助活動や、東ティモールやネパールなどでの国際的な選挙監視活動に参加してきました。日本はこれからも、国際社会への人的貢献として、こうした活動に参加すべきだとお考えになりますか。それともそうはお考えになりませんか。この中ではどうでしょうか。」と聞いている。
- *8 平成23年10月調査までは、「現在、世界の約100以上の国が国連平和維持活動（国連PKO）に要員を派遣しています。日本も国際平和協力法に基づき、カンボジア、ゴラン高原、東ティモール、スーダン、ハイチなどの国連PKOや、イラク難民支援などのための人道的な国際援助活動や、東ティモールやネパールなどでの国際的な選挙監視活動に参加してきました。日本はこれからも、国際社会への人的貢献として、こうした活動に参加すべきだとお考えになりますか。それともそうはお考えになりませんか。この中ではどうでしょうか。」と聞いている。

(出所) 内閣府「外交に関する世論調査 平成25年10月実施」<http://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-gaiko/z/z26.html>（2014年11月16日参照）。

持を得ている一方で、「参加すべきではない」あるいは「できるだけ少なくすべきだ」という意見は顕著に減少していくのである。

(2) 「樋口懇談会」と多角的安全保障協力

冷戦終了という事態に対し、日本の安全保障政策を本格的に議論する場となったのが、非自民連立内閣の細川護熙首相の下で開催されたアサヒビールの樋口廣太郎会長を座長とする「防衛問題懇談会」（以後「樋口懇談会」）であった⁽¹⁵⁾。紙幅の関係で詳細な説明は避けるが、「樋口懇談会」がまとめた報告書で打ち出されたのが「多角的安全保障」という考え方であった。そこでは次のように、冷戦終了で本来の機能を取り戻したと思われたPKOに対して、日本が積極的に取り組んでいくべきであり、それは憲法にも反しないと唱えられていた⁽¹⁶⁾。少し長いが重要な部分を引用しておきたい。

「集団安全保障の機構として50年前に創設された国際連合は、いま、ようやくその本来の機能に目覚めつつある。……

実際、国連憲章は、その第2条第3項において、『国際紛争を平和的手段によって』解決するよう加盟国に求め、さらにその第4項は、『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』と、規定している。このように、国連加盟国のすべてが、『武力による威嚇又は武力の行使』を慎むことを、国際社会全体に対して誓約しているのであり、日本国憲法第9条の規定も、その精神においてこれと合致している。

しかし、仮に、国連の平和活動を支える上で特別の責任を負っているはずの大国自身が紛争当事者となった場合には、国連のこの機能が事実上失われるのは、避けられない。そのことが示すように、国連の集団安全保障機構が本来の機能を発揮するためには、国際的環境の安定が必要である。冷戦が終わって、主要国の間に深刻な軍事的対立がない現在は、そのような条件が、最低限、満たされている。この好機を利用して、諸国民がどれだけ協力的安全保障の実績をあげ、その習慣を身につけることができるかどうか、21世紀の国連の運命を占う決め手となるであろう。平和国家日本は、だれのためよりも、まず自国の国益の見地から、この歴史的な機会を積極的に利用しなくてはならない。

もっとも、国連の集団安全保障機構が、完成したかたちででき上がるのは、まだ遠い先のことのように見える。むしろ今の段階で国連に求められているのは、憲章第7章による正規の国連軍による武力衝突への対処というよりも、統治能力の主体がはっきりしない不安定な諸国の内部で発生する武力紛争の予防とその拡大防止、さらには紛争停止後の秩序再建に対する支援など危機の態様に応じ、国連の平和維持活動がますます多様化しつつある。日本は、これらの平和維持活動にできる限り積極的に参加することが必要であり、そのための制度や能力の整備に力を入れるべきである。」（傍線引用者）

以上のような積極的な国連平和活動への協力は、その後、「国際的安全保障環境の改善」さらには2013年12月に策定された「安全保障基本戦略」における「積極的平和主義」など、表現は異なるが冷戦後の日本の基本的な外交政策として続いていくのである。

結 び

ペルシャ湾、カンボジアへの派遣成功以来、自衛隊の活動は国際的にも評価が高く、海外派遣も増加した。自衛隊の国際協力活動は、阪神淡路大震災以来重要性を増した災害派遣とともに、冷戦後の自衛隊の重要な活動に位置づけられることになった。現在は、防衛庁の省への昇格と同時に、自衛隊の「本来任務」となっている。実際、本隊業務凍結は現在解除され、武器使用の制限もその後の改正で現在はかなり緩和されてきている。しかし、一方で自衛隊のPKOには限界があるのも事実である。

すなわち、PKO活動を行なっている諸外国に比べるとやはり武器使用の制限が多く、実際に自衛隊員の身を守ることができるのかについては、派遣された自衛官で疑問を述べる者が多いのが現状である。しかも、法的に自衛隊は軍隊ではないという位置づけから、武器の海外持ち出しに輸出にあたる手続きが必要になったり、派遣されている諸外国の部隊との連携に支障をきたすという問題もあった。何よりも、自らの身を守れるはずの軍事組織が、他国の軍隊に守ってもらわねば活動できないという状況は、何のために軍事組織を派遣しているのかという疑問すら生んでいるのである。現状では、せっかくの派遣も、活動に制限があることや自己防衛能力の不足などから、諸外国からの評価が期待したほど高くならない可能性もある。

しかも、2001年の9・11同時多発テロ以降、現在ではPKO活動にとどまらず、対テロ作戦の支援活動で海外に展開するようになっている。現状のようなかたちでの派遣を続けていくのは限界にきているとも言えるのである⁽¹⁷⁾。

- (1) 外交三原則とは「国連中心」「自由主義諸国との協調」「アジアの一員としての立場の堅持」。戦後初めて発表された『外交青書1957年版』で明らかにされた。本文は外務省ホームページで参照できる (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1957/s32-1-2.htm#a>、2014年11月16日参照)。
- (2) 『朝日新聞』1961年2月22日。
- (3) 初期の国連平和協力問題については、入江寿大「池田・佐藤政権期の『国際的平和維持活動』参加問題——コンゴ動乱・マレーシア紛争と自衛隊派遣の検討」、軍事史学会編『PKOの史的検証』、錦正社、2007年、参照。「戦後平和主義」の定着については、佐道明広『自衛隊史論——政・官・軍・民の60年』、吉川弘文館、2014年、第1章参照。
- (4) 参議院の決議文は以下のとおりである。「自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議 本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる平和愛好精神に照し、海外出動はこれを行なわないことを、茲に^{ここ}更めて確認する。右決議する。」(1954年6月2日、参議院本会議)。
- (5) 『栗山尚一オーラルヒストリー——湾岸戦争と日本外交』、政策研究大学院大学C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト、2005年(以下『栗山尚一オーラルヒストリー』と略す)、1-5ページ。
- (6) 中曽根内閣期の日米防衛協力進展に関しては、佐道明広『戦後日本の防衛と政治』、吉川弘文館、2003年、328-363ページ参照。
- (7) 後藤田の反対については、後藤田正晴『内閣官房長官』、講談社、1989年、104-108ページ、同『情と理——後藤田正晴回顧録(下)』、講談社、1998年、188-192ページ参照。
- (8) 竹下内閣の「日本外交の三本柱」については、後藤謙次『竹下政権・五七六日』、行研、2000年、284-287ページ、佐道明広「竹下登『調整型政治』の陥穽とその限界」、佐道明広・小宮一夫・服

- 部龍二編『人物で読む現代日本外交史——近衛文麿から小泉純一郎まで』、吉川弘文館、2008年、283-293ページ参照。
- (9) 前掲『栗山尚一オーラルヒストリー』、5-14ページ参照。
- (10) 湾岸危機当時の自衛隊派遣をめぐる混乱については、国正武重『湾岸戦争という転回点——動揺する政治』、岩波書店、1999年、参照。
- (11) 前掲『栗山尚一オーラルヒストリー』、61-62ページ参照。
- (12) 『佐久間一（元統合幕僚会議議長）オーラルヒストリー（下）』、近代日本史料研究会、2008年、134ページ。
- (13) ペルシャ湾に派遣された海上自衛隊の活動に関しては、朝雲新聞社編集局編『「湾岸の夜明け」作戦全記録——海上自衛隊ペルシャ湾掃海派遣部隊の188日』、朝雲新聞社、1991年、碇義朗『ペルシャ湾の軍艦旗——海上自衛隊掃海部隊の記録』、光人社、2005年、前掲『佐久間一オーラルヒストリー』参照。
- (14) カンボジア和平への取り組みについては、池田維『カンボジア和平への道——証言 日本外交試練の5年間』、都市出版、1996年、河野雅治『和平工作——対カンボジア外交の証言』、岩波書店、1999年、参照。
- (15) 樋口懇談会のメンバーは次のとおりである（肩書は当時のもの、カッコ内は主要な前職である）。
- | | | |
|------|-------|----------------------|
| 座長 | 樋口廣太郎 | アサヒビール会長 |
| 座長代理 | 諸井虔 | 秩父セメント会長 |
| 委員 | 猪口邦子 | 上智大学教授 |
| | 大河原良雄 | 日本経済団体連合会特別顧問（元駐米大使） |
| | 行天豊雄 | 東京銀行会長（元大蔵省財務官） |
| | 佐久間一 | NTT特別参与（元統合幕僚会議議長） |
| | 西廣整輝 | 東京海上火災顧問（元防衛事務次官） |
| | 福川伸次 | 神戸製鋼副会長（元通商産業省事務次官） |
| | 渡邊昭夫 | 青山学院大学教授・東京大学名誉教授 |
- (16) 「樋口懇談会」報告書「日本の安全保障と防衛力のあり方——21世紀へ向けての展望」全文は、データベース『世界と日本』『日本政治・国際関係データベース』（<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~world-jpn/documents/texts/JPSC/19940812.O1J.html>、2014年11月16日参照）。
- (17) 自衛隊の国際平和協力活動のいっそうの推進のために必要な改革については、すでに重要な提言もいくつかなされている。たとえば、西元徹也元統合幕僚会議議長は、①「武器使用権限」「国際平和協力業務」「PKO参加五原則」などの見直し、②「集団的自衛権の行使」や「海外における武力の行使」に関する憲法解釈の是正、③国際平和協力業務を適切かつ迅速に実施するための一般法の制定、などの課題を挙げている。西元徹也「PKO十五年に思う——今後の国際平和協力活動のために克服すべき課題について」、前掲『PKOの史的検証』、9-11ページ。

さどう・あきひろ 中京大学教授