

日本外交にとっての第一次湾岸戦争

田所 昌幸

序

1991年の第一次湾岸戦争の歴史を語るうえで、日本の果たした役割は無視できるものだろう。しかし日本外交の歴史を語るうえでは、この湾岸戦争の経験は無視できない。なぜなら、それが日本にとって、第二の敗戦とも呼ばれるほどの大きな挫折だったからである。客観的に見れば、日本はアメリカを中心とする多国籍軍に参加することはなく、よってこの戦争による直接の人的損害も物的損害も被っていない。日本が行ったのは130億ドルにおよぶ巨額の財政的貢献にほぼ限定され、これは関係諸国から評価されることはなく、「小切手外交」と揶揄されるだけに終わった。このように日本政府は有効な行動を起こすことができなかったが、日本国内ではこの戦争に対してどのような対応をすべきかをめぐって厳しい論争が展開された。そして日本の対外関係の在り方について、深刻な疑念が提起されることになった。その結果、安全保障をめぐる言説が大きく変化し、政策面での再検討のきっかけとなった。以後の日本の安全保障政策は徐々にではあっても積極化し、そういった姿勢に反対する勢力からは「右傾化」と批判される、一連の流れを引き起こすことになったのである。

初期条件

日本の対外政策が湾岸戦争で麻痺状態に陥ったことを理解するためには、当時の日本外交を取り巻く構造的な条件を見ることから始めなくてはならない。第二次世界大戦での徹底的な敗北と、それに続く米軍による占領が終わって以来、日本外交の基本的な方針が、一般に「吉田路線」と呼ばれるものであったことは、よく知られているとおりである。それによって、日本は占領下に制定された憲法上の厳しい制約を受け入れて、軍事力は最小限にとどめる一方で、経済立国として国際社会で重きをなすことが目指された。このような路線を米ソ冷戦という厳しい安全保障環境の下で可能にするには、日本の防衛を大幅にアメリカとの同盟に依存することが避けられなかった。そのため歴代の日本政府は、アメリカとの同盟関係の管理には大きな政治的資源を投入し続けたが、国際政治におけるハイポリティックスからはいわば「棄権」して、経済面での国力を梃に独自の外交的空間を拡大す

べく努力してきた。

1980年代はこのような基本路線が最も成功した時代であったと言える¹。日本経済は国際的に注目される実績を示し、軽武装にもかかわらずその国際的地位は向上した。実際に各種の世論調査も、この時期には、日本が経済力に見合った軍事力を持つために、憲法を改正しようとする声が極端な少数派であったことを示している。確かに、繁栄と平和という戦後日本人が追求した価値が満たされている以上、どうしてそれをわざわざ変えなくてはいけないのか。多くの日本人がこう思ったのも不思議ではなかった。

もちろん、このような「吉田路線」あるいは保守本流の外交路線に反対する勢力もあった。まず左翼からは、戦後憲法の非武装の原則に厳格に沿って、非武装中立を求める勢力が、常に強力な対抗勢力を形成していた。彼らはアメリカとの同盟に代わって、ソ連や中国などの共産主義陣営との関係を劇的に改善することを求め、国連を中心とする普遍的な枠組みに日本の安全保障を求めようとも論じた。憲法護持を一貫して強調した土居たか子に率いられた最大の野党である日本社会党は、政界でこのような勢力を代表していた。衆議院での社会党の議席数は30%にも満たなかったが、それは憲法改正を阻むのには十分であり、しかも平和と国際協調を説く理想主義的な路線は、長く言論界や知識人コミュニティでは多数派だった。

それに対して、憲法を改正して日本の独自の軍事力を回復し、日本の戦略的な自立性を回復しようとする、右の勢力からの反発もあった。この勢力は、すでに巨大な経済力を持つにもかかわらず、アメリカに従属的な日本の在り方への不満を代表していた。左からの挑戦に比べると政治的基盤は弱かったものの、戦前の体制に親近感を持つ復古的な勢力とともに、敗戦によって日本の独立国としての名誉が不当に貶められてきたと考える人々が、常に一定数いたのは事実である。与党である自民党も、現実には憲法改正を棚上げにしていたものの、1955年の党綱領に憲法改正をうたい、「駐留外国軍隊の撤退」について言及していた。

大状況の変動

しかし1991年に湾岸戦争が勃発したところには、敗戦後の日本が見事に適応した第二次大戦後の国際環境は、大きな変動を遂げていた。何と言っても冷戦が終焉していたのである。ソ連の軍事的脅威が消滅したのなら、日米同盟の意義は依然としてあるのだろうか。

¹ 領土の支配ではなく開放的な貿易による繁栄を志向した第二次世界大戦後の日本やドイツの在り方を、リチャード・ローゼクランズは「通商国家」と呼んで、「領域国家」と区別している。Richard Rosecrance, *The Rise of Trading States*, Basic Books, 1986.

このように日米の安全保障上の絆が疑問視される一方で、日米の経済関係は極度に悪化していた。両国間の貿易摩擦は1970年代以降ほとんど慢性化していたが、1980年代の後半には日本が自由民主主義国の一員というよりも、独自の政治経済モデルと異質な体制を持つ経済的脅威だと見なす、いわゆる「日本異質論 (revisionist view of Japan)」が欧米諸国で流行し、その代表的論者の一人であるアメリカ人ジャーナリストのジェームズ・ファローズは「日本封じ込め」を提唱したほどであった²。言うまでもなく、「封じ込め」は冷戦期にアメリカが対ソ政策を語る時に使った言葉である。

対米関係が極度に悪化していた一方で、中国の国力は今日からは想像できないほど小さく、日本にとってとても脅威と言えるような存在ではなかった³。確かに中国は核兵器を保有し、日本を攻撃する能力を持っていた。またベルリンの壁が崩壊した1989年には、天安門事件が発生し、東欧で起こったような民主化が中国では起こらないことがはっきりした。そのため、それまで支配的だった中国に対する贖罪意識に代わって、日本でも幻滅が強まっていた。それでも、開発独裁が韓国や台湾でたどったような自由化・民主化に至るという期待は強く、天安門事件後に欧米諸国が中国への非難と制裁に動く中で、日本は中国の孤立化の回避に努力していたほどであった。何と言っても日本は経済的繁栄の絶頂にあり、中国が日本の安全保障上の脅威になるといった事態は、起こるとしても予想できないほど遠い将来の可能性でしかなかった⁴。悪化する一方の対米関係から、近隣のアジア諸国との関係強化を通じて、日本がアメリカへの依存を低下させ、独立した行動をとることができる外交的空間を拡大できるのではないかという期待は強かった。そしてそのアジア諸国、とりわけ中国と韓国は、日本の安全保障上の役割が拡大することに常に強い猜疑心を持っていたのである。

湾岸危機と日本の挫折

1990年にイラクがクウェートに侵攻し併合するという事態に至ると、国連安全保障理事会は冷戦期には考えられない結束を示し、決議678号を採択して、加盟国に「あらゆる必要な措置をとる権限」を与えた⁵。つまり冷戦期には麻痺状態にあった集団安全保障が機能し、国際社会が共同で軍事力を行使して侵略者を排除することに合意したのである。

² James Fallows, "Containing Japan," *Atlantic Monthly*, May 1989.

³ 当時の中国のGDPは3,600億ドル程度で、3兆ドルを超えていた日本のGDPの1割余りに過ぎなかった。

⁴ 例えば、1989年のアルシュ・サミットで日本は欧米諸国に対して、中国非難を緩和するよう孤軍奮闘していたことが、公開された外交文書からも読み取れる。「日本、G7首脳会議「1対6」 天安門で中国と欧米の板挟み（外交文書公開）」『日本経済新聞』2020年12月23日。

⁵ UN Security Council Resolution 678, 29 November 1990, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/678>.

国連の一加盟国として、日本には当然、責任を分担することが期待される。しかも、中東からの原油供給に大きく依存している日本は、この問題に死活的な国益もかかっていたので、問題の解決に責任を果たすことが国際社会から期待されるのは、理の当然だった。

この時、日本政府を率いていたのは海部俊樹首相である。前首相のスキャンダルの結果1989年に首相の地位に就いた海部は、自民党内で強力な支持基盤を持っていなかった。しかも、その年の参議院選挙で自民党は惨敗し、過半数を失っていた。そのため参議院では首相に社会党の土居たか子が指名されたが、憲法上の規定にしたがって衆議院で指名された海部が首相になっていたのである。その海部は党内では「ハト派」とされ、野党やマスコミには比較的受け入れられ易い人物だったものの、安全保障問題について大きな決断をする姿勢は持っていなかった⁶。つまり日本政府のリーダーシップは、党内でも国会でも弱体で、首相個人も安全保障問題で大きな決断を下す個性の持ち主ではなかったのである。

イラクによるクウェート侵攻と、それに続く国際的緊張が高まると、日本政府はおおむねこの問題を対米関係の調整の観点から理解した。当時、外務省で北米一課長として対米外交の最前線にあった岡本行夫は、湾岸危機の勃発直後の1990年8月には、これは中近東局の所轄であると認識したものの、ブッシュ大統領が掃海艇や補給艦の派遣を依頼してくると、にわかに、いかに対米関係を維持するのかという問題として、危機感をもって認識されるようになったと回想している⁷。与党の自民党内部では、中曽根康弘、橋本龍太郎、小沢一郎らの「タカ派」が自衛隊派遣を提唱し、これを「千載一遇のチャンス」とらえる人々もいた⁸。結局は「アリの一穴になる」として自衛隊派遣に強く反対した後藤田正晴、河野洋平らの「ハト派」の立場が優勢を占め、海部首相自身も「世論は成熟していない」として否定的だった⁹。

アメリカが一方的に設定するアジェンダに対して、国内で受け入れ可能な解決を時間をかけて探るのが、貿易交渉で繰り返されてきた日本のアプローチだったが、今回は事態が切迫し、その余裕はなかった。しかも貿易交渉とは違い、戦後の日本政治で最も論争的な、安全保障政策や憲法解釈と関係した問題であった。微妙な妥協で曖昧にしてきた課題が今や露呈し、限られた時間で対応を迫られたのである。そのため政府は国連平

6 海部俊樹の外交思想については、折田正樹「海部俊樹—平和国家の理念の下での国際貢献の模索」増田弘編『戦後日本首相の外交思想—吉田茂から小泉純一郎まで』ミネルヴァ書房、2016年。

7 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編『岡本行夫—現場主義を貫いた外交官』朝日新聞社、2008年、165-166頁。

8 海部首相はこの時、「満州事変を想像し、不吉を感じた」と後に語っている。海部俊樹『政治とカネ』新潮新書、2010年、122-123頁。

9 垣見洋樹編『海部俊樹構想録 自我作古』樹林舎、2015年、88-89頁。

和協力法案を急遽策定し、国会に提出した。上述のように自衛隊の派遣は国内政治的に問題外とされたので、自衛隊員を別組織に参加させ、輸送、医療などの非戦闘任務に参加させることを目指したものであった。これは、一方で自衛隊の海外派遣への抵抗を回避しつつ、他方で国連の集団安全保障に日本が関与することを可能にするために、苦心して生み出された方式だった。しかし、これは予想通り、野党だけではなく自民党内の「ハト派」からも支持を受けることができず、国会で廃案になった。

日本が自衛隊派遣というアメリカの主要な同盟国のような行動がとれない以上、後方支援で協力できないかと外務当局は奔走した。だが、物資輸送をしようとしても、武器輸送に関与するのは武力行使と一体化しているので憲法上できないとする内閣法制局、トラックですら「武器輸出」だとして送れないとする通産省、自衛隊もいけない危険地帯への物資輸送に難色を示す民間企業や労働組合、こういった国内での抵抗に次々直面し、身動きできない事態に陥った¹⁰。

そのため、結局日本の「貢献」はほぼ財政面に限定されることになった。多額の財政支出を伴うことから、大蔵省もこの交渉に関与したが、これまでさんざんアメリカの外圧に苦しめられてきた政府内の経済官庁は総じて非協力的だった。しかも交渉チャネルが二元化して、不手際も生じた¹¹。そのため巨額の財政支援も、外圧に反応してしぶしぶ拠出したものに過ぎず、「余りにも遅く余りにも少ない」という印象しか残さなかった。

こういった保守本流のアプローチの問題は明らかであった。まず、ただでさえ日本経済の突出ぶりが目立っている局面で、石油輸入で決定的に依存しているペルシャ湾での安全保障問題をめぐって、日本が時宜を得た対応をとれなかったことは、日本がアメリカの提供している安全保障にただ乗りしているという批判の火に油を注ぐものであった。しかし、こういったことは対米政策の運営上の問題にとどまるものではなかった。ペルシャ湾岸における紛争で厳しく問われたのは、日本自身の繁栄が依存しているグローバルな安全保障に日本がどのように関与するのかという、日本人がこれまで避けてきた問題だったのである。

国連の平和維持活動への関与は、それまでも問題にされたことはあった。しかし、社会党がその合憲性すら認めていなかった自衛隊の任務は、日本の領土防衛に厳しく限定されてきたため、自衛隊は平和維持活動に参加したことすらなかった。ましてや国連憲章7章に基づく強制措置への関与はまったく想定外の課題であり、日本はグローバルな利害と経済力を持つにもかかわらず、国際安全保障における危険負担にどのように関与するのか、日本政府は全く準備を欠いていたのである。その結果、日本はあたかも、叩かれれば

¹⁰ 五百旗頭ほか編『岡本行夫』第5章。

¹¹ 湾岸戦争における日本外交の敗北を、主としてこの二元外交による失敗と捉えたものとして、手嶋龍一『1991年日本の敗北』新潮社、1993年。

金を出す壊れたキャッシュ・マシンのような様相を呈した。

知的な準備を欠いていたのは日本政府だけではなかった。「平和主義」と「国際協調」を一貫して説いてきた左翼勢力は、そもそも湾岸戦争の開戦そのものに反対だった。また、イラクの行動は批判されるべきだが、それを排除するのに軍事力は使われるべきではないとする声明が、有力な知識人グループによって発表された¹²。その意味では、日本政府がこの戦争に直接関与しないのは、原則的に望ましい展開だった。また当時の押しも押されぬ野党第一党であった社会党の土居たか子党首は、「現在の多国籍軍というのは国連が認知した軍隊ではなく、アメリカが勝手に、といて言いすぎでないような行動を展開している」と語っていた¹³。つまり、やはりアメリカとの関係の問題として、事態をとらえていたのである。それでは、憲章に規定に沿って国連軍が編成されれば、どうするのか。土井が、日本の憲法を根拠に自衛隊の参加を「できません」とするのは、そもそも自衛隊が違憲だという社会党の憲法解釈から考えると一貫していると言えるかもしれない。しかし、国連の機能を「紛争解決を平和裡に、政治的に行うこと」とするのは、国連憲章7章の理解としては単純に誤りだし、「平和維持基金みたいのものを国連に準備することを考えている」とするのは、結局のところ日本の役割がカネを出すことに限られるという意味で、政府の立場と大差ない態度と言えよう。

そして左翼勢力も大きなジレンマに直面した。それは、彼らの主張してきた「平和主義」と「国際協調主義」が、実は矛盾していることが露呈してしまったことである。中ソも含めた国連安保理が決議を採択することで、国際社会の総意が明確に示され、多数の国が軍隊を派遣して前例のない規模で結集したにもかかわらず、日本がそれに背を向けるのは、国際協調とは言えないだろう。そもそも国連は彼らの主張するような「平和主義」を具現化してはいない。国連憲章は、安保理の決議に基づいて、加盟国が協調して軍事行動をとることを予定している。この矛盾が露呈しなかったのは、冷戦下では安保理の機能が麻痺していたからに他ならない。しかし今や冷戦は終わり、国連が機能するようになったため、潜在していた「国際協調主義」と「平和主義」との矛盾が露呈してしまったのである。

それでは、敗戦による屈辱的な対米従属を脱し、独立国として自主防衛を説く伝統的なナショナリスト陣営（「右翼」と言ってもよいが、日本ではこの言葉は政治的というより暴力的集団を連想させる）には、この戦争への参加は、日本の軍事的活動への制約を取り払う好機と理解されたのだろうか。実際に中国や韓国では、日本はあらゆる機会を利用して、戦後の憲法的制約を着々と取り払おうとしてきたという言説がそのころには一般的だった

12 「湾岸戦争に反対する文学者声明」高和政「湾岸戦争後の文学者」『現代思想』2003年6月号。

13 「多国籍軍に手をかしてはダメ」『文藝春秋』1990年10月号、99頁。

し、それは今でも変わっていないだろう。

しかし管見の限りでは、伝統的ナショナリストにも当惑があったのが実情だった。確かに彼らは、日本人が日本の防衛やその国益のために軍事力を行使するにあたって、特殊な憲法上の制約下にあることには強い不満を持っていた。しかし集団安全保障となると、彼らの安全保障観や国益観とは調和しない。例えば江藤淳は、一方で日本が戦後憲法の呪縛によって拘束され続けていることを苦々しく語り、日本も「護衛艦を2,3隻、湾岸諸国に“親善訪問”させ」てはどうかと論ずる¹⁴。しかし、日本は原則としては産油国であるイラクとの友好関係を維持すべきだし、多国籍軍といっても所詮は各国がそれぞれの国益に応じて、軍隊を派遣させているのに過ぎない。この戦争も結局のところアメリカの戦争に過ぎないのだから、日本人がアメリカからの圧力に応じて危険と費用の分担をするのは、江藤が常々苦々しく感じていた戦後日本の対米追従の姿に他ならなかった。

もっとも、彼らの立場にもやはり矛盾はあった。前例のない規模で世界中の国々が結集している時に、日本だけがそこに参加できないのは、およそ日本という国家の国際的地位と名誉にとって望ましい姿ではない。そういった日本の姿勢は、まさに日本の平和主義者や中国や韓国の望んでいた、戦後日本に特有の制約を、逆説的な形で再確認する結果になる。実際、彼らは「反米」という点では、左の「平和主義」と相似形を成していたのだった。

その後の展開

湾岸戦争は多国籍軍の予想以上に迅速な圧倒的勝利に終わった。日本が直接の戦闘行為に一切関与せずに問題をカネで済ませたことは、従来の外交姿勢を貫いたとも言えよう。そうであれば、日本人は安堵したり満足したりしてもおかしくなかったのかもしれない。しかし世論の動きから判断すると、日本人がそう認識しなかったのは明らかだ。むしろ、国際社会が集団安全保障を通じて侵略が排除できる新時代に入ったという楽観に満たされていた時に、戦後日本の最大の成果であったはずの経済支援に対して、日本が受け取ったのが軽蔑だけでしかなかったことに、深い敗北感や屈辱感が広がった。このような挫折感がなければ、その後の日本の安全保障政策の展開は起こらなかったであろう。

停戦後の1991年4月に、海上自衛隊の掃海部隊が掃海のためにペルシャ湾に向かった。海上自衛隊が練習航海以外の目的で、日本領海を遠く離れた海域で活動したのはこれが初めてであり、戦闘目的ではないにせよ、これは海外派遣である。このような任務を想定してこなかった海上自衛隊の掃海部隊は、6,000カイリを自転車並みのスピードで1か月あ

¹⁴ 江藤淳「誰のための貢献か」『日本よ、何処へ行くのか』文藝春秋、1991年、66頁。

まりかけてペルシャ湾まで航行し、6月から9月までの3か月にわたって作業を行った。国内には例によってこれに反対する声も上がったが、興味深いことに、自衛隊には常に強い疑念を示してきた世論も、全体的にはその活動を支持した¹⁵。500人余りの隊員は、国民的支持を背景に危険な任務を完了した。

翌1992年には、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）に従事するために、陸上自衛隊の施設部隊が派遣された。陸上自衛隊の海外派遣に抵抗する声は強く、国会で社会党は激しい議事妨害で抵抗し、PKO 協力法の採決は66時間に及んだ。また国連ボランティアと文民警察官の2名の日本人が殉職した際には、自衛隊の撤退論も活発に議論されたが、宮沢喜一首相は自衛隊を現地にとどめる決断を下した。以後、日本がPKOに参加する際に、国会では決まって自衛隊が戦闘に巻き込まれる可能性が指摘され、憲法上の制約の問題が繰り返し提起されたが、結局PKOは徐々に国民に受け入れられ、日本は規模も任務も限定的だがPKO活動への関与を続けるようになった。

しかし、湾岸戦争の結果起こった日本の政治的変化として最も重要なのは、憲法改正論議が活発化したことであろう。よく知られている9条を含む戦後憲法は、日本を長らく二分する一大争点だったが、前述の「吉田路線」が1960年代に定着すると、長らくその改正が正面から議論されることはなくなっていた。しかし、それまではほとんどタブーだった改憲論が語られるようになり、改憲草案が様々な団体によって提案され、活発に議論されるようになった。世論調査も、今や憲法改正が十分に現実性のある政治的アジェンダとなっていることを明確に示している¹⁶。

結論

湾岸戦争は、日本人に苦い教訓となった。日本人がこの挫折から学んだのは、経済的成功だけで安全保障は買えず、国際社会における責任も果たせないという、後から考えれば当然の常識だった。軍事問題からは「棄権」しつつ、ひたすら富を築き、開発援助などの民生分野に注力するのが、平和と安全のみならず国際社会における名誉を獲得する道だ、という戦後日本の信念に深刻な疑念が生じたのである。

とはいえ30年後の今、果たして日本は経験から十分に学んだと言えるだろうか。判断は分かれるであろう。答えはグラスには半分も水が入っていると見るか、それとも半分しか入っ

15 日本の世論の動向については、以下の文献の分析を参照のこと。大山貴稔「自衛隊派遣をめぐる政治転換 1990年8月～91年4月―「国際貢献」概念の流布を糸口に」『筑波法政』69号、2017年。

16 憲法をめぐる日本の世論の変化を分析したものとして、拙稿「日本人の対外意識における連続と不連続」添谷芳秀、田所昌幸、デイヴィッド・A・ウェルチ編著『「普通」の国 日本』千倉書房、2014年。

ていないと見るかによるだろう。湾岸戦争の最中、外務省で北米一課長として日本外交の最前線に立ち、辛酸を舐めて職を辞した岡本行夫は、後年の展開について、憲法との整合性ばかり議論されたそれまでの時代と比べると、「確かに政策の中身が議論される時代になりました。やっぱり安全保障については湾岸戦争が大きいですね¹⁷」と述懐している。実際、自衛隊を違憲と論じていた野党第一党の社会党は、事実上無視できる程度にまでその勢力が凋落したので、日本の安全保障政策が積極化したのは間違いない。

しかし、憲法は依然としてそのままであり、安全保障問題の日本の言説は、観念的な憲法論、法制度論の形をとる場合が圧倒的である。しかもこの30年間で、日本経済は停滞し、他方で中国は爆発的な国力の拡張に成功したので、巨大なパワーバランスの変化が起こった。そのため日本を取り巻く安全保障上の環境は大きく悪化し、今や中国の軍事的圧力に常に直接的に晒されている日本は、自国の防衛をアメリカとの同盟に一層依存せざるを得ない状態になっている。軍事力の行使をめぐる決定は、いかなる政治共同体にとっても究極の課題だが、果たして日本人が、限りある資源を有効に使いつつ、自由で民主的な制度に基づいて厳しい安全保障上の課題に直面する準備や覚悟があるかと問われれば、30年後も大いに不安があると言わねばなるまい。

¹⁷ 五百旗頭ほか編『岡本行夫』154頁。