

# 総括文書

## 軍事力の非伝統的役割と東アジアの安全保障

21世紀を迎えた今日、冷戦の終焉に安堵したのも束の間、国際社会は地域、民族、宗教対立などに起因する紛争の頻発に直面している。この種の紛争の要因は多様である。だが、その後、グローバル化する市場経済が生み出す貧富格差の増大の問題が潜んでいることは明らかであり、富の分配問題を解決するために不可欠な政治参加の機会を限定する国家が存在していることも容易に挙げられる。また、統治機能を十分に発揮しえない国家が状況をさらに悪化させていることも疑う余地がない。そして、このような政治状況の放置が国内の紛争を深刻化させ、テロリストに付け入る隙を与えている状況の下で、国際社会はこれら国家や地域に対する関与を迫られている。

他方、こうした紛争解決に向けた軍事力の行使を巡り、国際社会は多くの課題に遭遇している。伝統的な軍事力行使の目的である領域防衛を超えて、国際社会が平和維持・創造や紛争予防、さらには、人道介入といった形で軍事力を行使する際には、内政不干渉の原則と国際的道義の間に横たわる矛盾を解決しなければならない。また、この活動に参画する各国にとっては、限られた国家資源の配分を巡り、国民の同意を取り付けねばならない。加えて、2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロが象徴するように、大規模な破壊手段を手にした非国家集団への軍事的対応の在り方が、別の新たな課題を国際社会に突きつけている。このように、国際社会が軍事力を用いる際には、新たな行動規範が求められるばかりでなく、状況と目的に応じた関与が必要とされている。

防衛研究所創立50周年を記念して、平成15年1月21、22の両日に亘って開催した安全保障国際シンポジウムは、このような軍事力の行使を巡るパラダイム・シフトに着目し、その主題を「軍事力の非伝統的役割と東アジアの安全保障」とした。そして、こうした関心に沿って、「多様化する武力紛争と21世紀の軍事力の新たな役割」を検証するとともに、軍事力の行使を巡る「東アジアの経験と教訓」を手掛かりに、将来の「東アジアの地域安全保障協力」の在り方を検討した。

オープニング・セッションでは、柳澤協二・防衛研究所所長からの開会挨拶、赤城徳彦・防衛庁副長官からの祝辞に続き、フィデル・V・ラモス・フィリピン共和国元大統領による基調講演と、船橋洋一・朝日新聞社特別編集委員による特別講演を実施した。

「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty)」の中心メンバーとして活躍するラモス氏は、「21世紀の軍事力の新たな役割 アジア太平洋地域を巡る問題と展望」と題する基調講演の中で、次のように論じた。コンピュ

ータ・通信革命と技術革新に導かれた今日の世界のグローバル化は、他方でこれに不安を抱く民衆の抵抗を引き起こしているが、これが唯一最良の発展モデルである以上、逆行することはありえない。また、米国の動向からも明らかなように、技術革新は軍事戦略にも大きな影響をもたらしたが、反面、技術の拡散によってテロリズムや非対称戦の意味も増すことになった。9.11 同時多発テロがその証左となったが、テロリズムが国境を越えるのを目の当たりにして、東アジア諸国は国家間協力の重要性を改めて認識することになった。こうして ARF は紛争予防の強化を図るとともに、環境や人権といった非伝統的安全保障問題に取り組む姿勢をも強めている。これとともに、東アジアのバランスとしての米国の役割も依然として重要である。だが、朝鮮半島が統一され、日本が普通の国になれば、軍事技術革新とも相俟って米軍の前方展開は減少してゆくことだろう。そして、これによって多元的な安全保障コミュニティが東アジア、アジア太平洋地域に出現するに違いない。地域諸国は平和で安定した環境という共通利益をもっており、経済的相互依存と統合から、より多くの利益を得るからである。

次に、「21 世紀の軍事力の新たな役割 — 日本の視点から」と題する特別講演において、船橋氏は、このシンポジウムの直前に取材旅行したトルコの事例を皮切りに、次のように論じた。政教分離の理念の下に、社会の近代化や安定に果たした同国の軍の役割に鑑みれば、今日、我々が非伝統的と位置付ける軍事力の役割を、トルコ軍は既に果たしてきたといえるかもしれない。それにも拘らず、また、それ故に、文民統制を重視する EU 諸国がトルコの加盟に難色を示すという逆説に同国は直面している。ところで、冷戦後の脅威と危機の性格が変化したことにより、軍事力は抑止力としてのみならず、安定力としての役割をも期待され始めている。そして、グローバリゼーションの進行につれて国家主権が後退する状況の下で、国連や諸大国が安定化に果たすべき役割が増大している。だが、テロリズムに勝利するのは容易ではない。根本原因（root cause）の除去が難しく、民主化も簡単には進まないからである。同時に、人道介入や人間の安全保障などに纏い付く、地政学を無視した絶対的なモラルに固執する姿勢も問題の解決を難しくしているからである。ここで日本の置かれた状況を顧みれば、湾岸戦争時に小切手外交の汚名を着せられることによって生まれたトラウマは、カンボディアへの PKO 部隊の派遣を契機に解消に向かったが、2001 年 9 月に同時多発テロは、新たな国際環境への取り組みに再考を迫ることになった。このような時代の流れの中で活動を始めた日本の NGO は、日本をグローバル・シビリアン・パワーに導く可能性を持っているし、昨年 6 月に中谷防衛庁長官が提起した、防衛当局による多角的な安全保障対話の呼びかけも新たな試みとして注目に値する。だが、伝統的な PKO の枠組みを超えた非伝統的な軍事活動に関しては、これを余技と見る向きも根強く残っている。このように日本が普通の国へと脱皮するにはなお多くの障害を乗り越えねばならないが、自衛隊の本格的な改革とともに、健全なパブリックの構築がその鍵を握ることになるのだろう。

これを受けて、セッション1「多様化する武力紛争と軍事力の新たな役割」では、王逸舟氏（中国社会科学院・世界経済・政治研究所副所長）から「9.11 同時多発テロ以降の国際政治と安全保障の現状」について、また、佐藤丙午氏（防衛研究所・第2研究部第1研究室・主任研究官）からは「軍隊の新たな役割と米国 同盟協力の視点から」と題する報告が行われた。

王氏は、中国にとってはこれまで国境防衛に主眼を置いてきた人民解放軍を、国際協力の目的に供することにはなお根強い警戒感が残っており、加えて、短期的には「海外派兵」から連想される過去のイメージに縛られることが予想されるものの、長期的には国連安保理の常任理事国として、国連の枠組みの中での軍事力の役割に目を向ける可能性が指摘された。また、9.11後の世界の特徴については、こうしたテロ問題への国際的な取り組みの重要性が急速に増した点を認める一方、国際協力が軍事部門に特化され、それとともに国際規範を軽視する米国のユニラテラリズムや、ネオ・インペリアリズム（新帝国主義）が助長される点を中国として危惧していることが論じられた。他方、中国は、テロ問題の源泉を経済ギャップの放置に求めており、その意味において、新指導部は国内改革手腕を試されていること、イスラム勢力と接する舵取りの難しさに直面していることが指摘された。さらに、アジアとヨーロッパの接点に位置するイスラム勢力に関しては、世界情勢を左右するとの認識が示され、こうした問題に対処するために、中国が多国間協力枠組みとしての総合安全保障の重要性に言及し始めたことが報告された。

これに対し、佐藤氏からは、戦闘任務以外の軍事力の役割を巡って米国が直面する3つのジレンマに焦点を当てた報告が行われた。第一は、多国間で構成される平和活動について、米国が自らの国際関与を代替するものとして歓迎したのと対照的に、国際社会は逆にこの姿勢を米国の国際関与に対する消極性の証左と受け取り、その指導力に疑問を投げかけたことである。第二は、米国内では多国間作戦に参加する国内的なコストが増大することに加え、軍の即応態勢を損なうことへの危惧が生じたことである。第三は、特に9.11同時多発テロとその後の対テロ戦争の中で、テロ集団が拠点を置く不安定な国家そのものへの介入が要求され始めたのに伴い、作戦に要する能力と実際の能力のギャップが意識され始めたことである。こうしたジレンマを緩和するため、米国は「人間の尊厳を脅かす」問題が米国のみ利益に関わる問題ではないとの観点から、同盟国や友好国との協力を優先する方針を掲げることになった。だが、そこには二つの難題が待ち受けていた。ひとつは各種国際機構や同盟・友好関係国との分業を図っても、その軍事能力格差を見れば米国主導とならざるを得ず、その結果、米国は参加の有無に拘らず、その理由を明示する必要に迫られたことである。もうひとつは、人道介入や平和回復のための軍事力の使用に際し、その国益と国際社会の利益が不可分であることを、国連の強化を促す文脈の中に見出さざるを得なくなったことである。

この二人の報告に対し、コメンテーターの土山實男氏（青山学院大学教授）からは、次のよ

うな指摘がされた。

9.11 以後、国際関係の基調が変わった点を王氏は指摘したが、確かに、パウエル (Colin L. Powell) 国務長官も論じたように、「冷戦後」は終わったという共通理解が世界のリーダーにはある。冷戦後の安全保障政策は「平和の配当」に始まり、人間の安全保障、協調的安全保障、環境安全保障など、ソフト面に議論の焦点が置かれてきたが、その基調は9.11 を境に大きく変化した。そして、佐藤氏は、この基調の変化を国際社会が認識した点を肯定的に評価したが、他方、王氏は、対テロ作戦の名の下に、米国の軍事行動が正当化されてゆくことに懸念を表明している。また、王氏は米国の2002年度国防費が冷戦以降、最も高くなったことを指摘しながら、これとアメリカの帝国主義やユニラテリズムを一体のものと捉え、米国が国際社会の規範を無視してゆくことを危惧している。だが、確かに米国は「帝国」になったが、それはGATT、IMF、同盟という国際制度を自ら作った結果と見るべきである。

また、王氏は、テロや国際問題への対処を軍事力のみ依存すべきでない点を指摘した。私自身も、テロは先制攻撃でも防ぐことが難しいと考えるが、テロへの対応はやはり軍事力に依存すべき部分が多いことを認めねばならず、その意味で、伝統的な軍事力の必要性も考慮する必要がある。これに加え、王氏はキリスト教文明とイスラム文明が対立する構図の出現を予測したが、米国がイラクを攻撃すれば両者の関係はかなり悪化するかもしれない。その場合、中国はどのような態度をとるのであろうか。さらに王氏は、中国の指導層が総合安全保障に言及し始めていることに触れたが、中国は何を目指しているのだろうか。中国脅威論を逸らす意図があるのだろうか。また、核や通常戦力の強化と信頼醸成の関係をどのように捉えているのであろうか。

佐藤氏は、国家建設や平和構築に対する軍隊の非伝統的役割について、日独の例を引きながら「成功例は稀ではない」と論じたが、私はまだそうした例は稀であると考え。冷戦後、この分野では十分な理論化が進んでいないし、現場の態勢も整っていない。また、テロ対策における軍隊の警察的使用にも触れたが、9.11 事件が起きた際にマイヤーズ (Richard Myers) 米国統合参謀本部議長が「我々は脅威が外から来るときには上手くやれるが、内から来るときは上手くやれない」と発言したように、基本的に軍隊は銃を外に向けている組織であり、内に向かう場合には態勢や論理を変えねばならない。私自身は国際的な治安も強化すべきであり、軍隊と警察の中間的なものがあればいいと考える。そのためには国際制度、国際組織、NGO、マルチ外交等を介した国際的な分業も考えられよう。ところで、佐藤氏はテロとの戦いが国際社会の戦いであるという認識が広がったことは幸運であると報告したが、安全保障問題がテロに集約、特化されるのは糞に懲りて膺を吹くようなところがあり、米国がこうした方向を選択することは懸念材料ともなっている。

ブッシュ (George W. Bush) 政権は、2002年9月20日のブッシュ・ドクトリン (『米

国国家安全保障戦略 ( The National Security Strategy of the United States of America )<sup>1)</sup> )にも現れたように、テロ対処を軸に安全保障を強化する方針を明示しているが、安全に力を入れれば入れるほど安全が失われるという逆説的現象が現れている。これを私は「セキュリティ・パラドックス ( 安全保障の逆説 ) 」と呼んでいる。テロ対策は必要だが様々な手口で現れるテロに先制攻撃が可能かという問題が残るし、テロリストなどが保有する弾道ミサイルのみが対象となるミサイル・デフェンスにも過大な期待を抱くべきではない。ジョージタウン大学のアイケンベリー ( G. John Ikenberry ) 教授は、ブッシュ政権の安全保障政策を巡る議論の中で、戦後の国際政治を動かしてきた国際制度、勢力均衡、同盟、マルチラテラリズムといった原点に立ち戻ることを主張した。このように、新しい脅威のみに目を奪われることなく、伝統的な軍事力の使い方も考えることが重要なのである。

土山氏のコメントに対し、王氏は次のように回答した。地域情勢への非伝統的関与に関する中国の観点は3点ある。第1は、共通の安全保障に基づく対話や交渉を通じ、地域の安全保障枠組みを構築してゆくことの重要性である。第2は、軍を非伝統的な目的で使用するには近隣諸国の理解を得るとともに、国連の枠組みの中で行動することが重要な点である。第3は、東アジアを巡る大国間チャンネルを介した対話を重視していることであり、中口のパートナーシップは、日米の枠組みを補完するものになると考えている。中国は、これを東アジアにおける非伝統的な軍事力の使用と考えている。次は、総合安全保障に関する中国の姿勢であるが、人民解放軍内部に限らず、安全保障の専門家の間でも、中国がどのようにして建設的役割を担えるか、また、人道的介入にどのような役割を果たすべきかという点について、コンセンサスはない。最後は、中国の核政策であるが、中国の核は防衛目的に限定されており、先制攻撃を行わない原則に立っている。確かに中国でも急速に世代交代が進んでおり、こうした若い世代が国内レジーム変革を担い始めているが、彼らが核政策を変更することはないと考えている。

同じく佐藤氏は、土山氏のコメントに対して次のように回答した。9.11 テロを契機に、米国はクリントン政権期の一国主義的傾向から国際社会との協力へと重点を移し始めたが、この点を肯定的な側面として評価したのである。これは人道的介入の議論とも関係している。人道介入に際しては、行為の正当性が常に問われるが、ブッシュ政権が自らの行為の正当性を国連や国際的規範に求め始めた点が重要なのである。

セッション2「軍事力の新たな役割 東アジアの経験と教訓」では、渡邊隆氏 ( 陸上幕僚監部装備部装備計画課長 ( 陸将補 ) ) から「カンボディアPKOにおける経験と教訓 日本の立場から」について、また、ジェイムス・コットン氏 ( ニューサウスウェールズ大学オーストラリア軍事アカデミー政治学教授 ) からは「東ティモールにおけるオーストラリアの経験 軍事

上の教訓と安全保障上のジレンマ」と題する報告が行われた。

日本が初めて本格的に参画したカンボディアでの第一次 PKO 活動において、施設大隊長の職責にあった渡邊氏は PKO 活動を 3つの世代に分類するとともに、自らが参加したカンボディア PKO を、停戦監視、武装動員解除による平和の維持と自由かつ公正な総選挙の実施による正統政府の樹立を目的とした第 2 世代と位置付け、次のように論じた（因みに、敵対行為の停止や阻止を目的とした停戦監視が第 1 世代に該当し、予防外交概念に沿った平和執行の要素を強めた今日の PKO 活動が第 3 世代に該当する）。こうして創設された UNTAC は国連の名の下に 100 以上の国家、2 万 2 千人が参加する大規模なものとなったが、また、その多岐に亘る任務から国連による信託統治の色彩を帯びることにもなった。しかし、同時に、この活動を巡ってはいくつかの困難に遭遇した。UNTAC に与えられた停戦監視と武装解除の二つの目的を短い期間で達成することは困難を極めたし、戦闘戦力を持たない国連の部隊がポル・ポト派に武装解除を強制することも難しかったからである。また、冷戦後の世界でクローズアップされ始めた人道問題を重視する限り、内戦型の紛争においては、国連に中立性を期待することが難しいといった問題もあったからである。ところで、これとは別の問題もあった。長い紛争によって社会インフラが崩壊した国家を再建するには時間を要するが、これを国連 PKO に期待することはできない。ここに NGO との連繋の意義が見出されるのであるが、他方で、PKO に従事する国家（軍事組織）と NGO の意思疎通に障害が生ずることも多く、NGO 自体が万全の安全対策をとっていないといった問題も生じたからである。ところで、第 3 世代へと移行しつつある PKO 活動に際しては、現地の状況への理解、円滑な官民協力体制の確立、即応性と実効性の確保、がその成否を握ることになるだろう。また、日本にとって PKO は平時における最高の教育訓練の場であるとともに、極めて有意義な防衛交流の場ともなっていることを付け加えよう。

続いてコットン氏から、東ティモールにおけるオーストラリアの経験と教訓に関し、次のような報告が行われた。オーストラリアは、東ティモールにおける平和維持活動において、三つの役割を果たした。それらは、多国間で実施された INTERFET（インターフェット：東ティモール国際軍）の作戦における主導的役割、この作戦を UNTAET（ウインタット：国連東ティモール暫定行政機構）に引き継ぐ際の管理運営、そして、UNTAET への主要なパートナーとしての参加である。INTERFET が比較的成功的だと評価されるのは、機甲大隊を含め、圧倒的な軍事力を迅速に投入したことや、介入のための政治的基盤を慎重に準備したことに負っている。また、現地では INTERFET の警邏活動が、これに協力する現地勢力の安心感を育んだ。INTERFET 作戦の中で下級士官が果たした役割、特に、語学専門官の貢献も大きかった。反面、INTERFET 活動の正当性を確保するために中核的役割を負ったオーストラリアは、その兵站能力を限界にまで追い込まれることになった。そして、この活動を通じ、軍司令官を早期に決定すること、

司令部への資源配分を適切に行うことの重要性が確認されたが、また、多様な能力を備えた混成部隊（航空支援、海上作業、諜報能力、通信を含む）や、社会インフラの復興に当たる工学的役割を担う部隊の重要性も明らかになった。同時に、民兵の逮捕や拘束に当たる文民部門との協力も不可欠であった。ところで、この活動を通じ、オーストラリアでは伝統的な防衛を重視するのか、あるいは、平和維持活動やテロリズムといった新たな世代の安全保障問題に対応する軍事ドクトリンを策定すべきかを巡って国内論争が巻き起こった。このように、東ティモールの経験は、秩序の確立・維持と国家基盤の構築が同時に要請される PKO 活動を巡り、オーストラリアにジレンマを突きつけることになったが、国民の関心も政府の資源配分も後者に傾き始めている。

この二つの報告に対し、コメンテーターの草野厚氏（慶應義塾大学教授）からは以下のコメントと質問が行われた。

10 年前、ODA の現場の人は PKO に余り関心がなく、また、PKO に従事する人は ODA は余りピンとこない、と答えていた。私は 1997 年に、PKO と ODA をセットとして資源配分と政策調整を行うことを提言した。また、昨年、国際平和協力懇談会の福田官房長官のもとで日本の国際平和協力のあり方をまとめる手伝いをしたが、本日はこの際の提言も踏まえコメントしてみたい。

渡邊氏は自衛隊を対象に、他方、コットン氏は多国籍軍である INTERFET に言及したが、世論を含め法的枠組などが日本とオーストラリアでかなり違うために、この点を踏まえて議論しなければならない。渡邊氏の報告からは人道的観点に基づく PKO であっても一定の留保が必要であることが窺われたが、この問題は、国際平和協力懇談会の主要な論点でもあった。そして、コットン氏の報告からは、日本がオーストラリアと同様な協力態勢をとるには時間がかかるといった印象を受けた。

さて、日本の国際平和協力には自衛隊と文民警察の協力が不可欠であるが、渡邊氏は自衛官の立場から、文民警察との協力の可能性をどのように考えておられるのだろうか。第 2 は、展開中の平和維持活動の多くが多国籍軍で構成されているが、国際平和協力の 5 原則（特に中立性）に厳格に縛られ続けていたのでは参画が難しい。この点に関し、渡邊氏は上述の懇談会の報告書に盛られた提言をどのように評価されるのだろうか。第 3 は、国際平和協力が、選挙監視、平和維持活動への部隊派遣、人道的救援活動の 3 部門からなり、人道的救援活動には自衛隊も参加できるのに参加実績が殆どないことである。国際平和協力は、活動計画への国会の承認を必要とするなど手続きが複雑であり、緊急の人道援助目的と整合性の取れないスキームになっているために、自衛隊としても難しい面があることは承知しているが、具体例を挙げて頂ければ幸いである。また、日本が力を入れ国際的評価も高い後方支援を行う部隊は、国防の役割も同時に担っているが、要請の都度、後方支援部隊を出してもその任務を担保できる

のかを伺いたい。

コットン氏からは、世論から支持されたオーストラリア政府が、東ティモールにおける多国籍軍の先頭に立った過程が示されたが、この作戦については人道的観点のみならず、東ティモールの政治的混乱が引き起こしかねない安全保障上の危機意識が大きく作用したように思われる。また、国連平和維持活動への参加のプライオリティが高くなったとの指摘があったが、それはオーストラリアにとって直接的に安全保障上の関係のない地域に対する軍事力の展開・派遣をも含むものなのか。第2は、INTERFET から UNTAET へと支援の枠組みが変化してゆく過程で、軍事部門以外のスキームである文民警察や NGO はどのように介在していったのか。第3は、作戦終了後、国内世論はこれをどのように評価しているのか。コットン氏は、世論の反応が好意的であったと推測するが、財政事情が厳しい中で今後も国内の支持は十分得られると考えるか。第4はメディアの目に晒される軍の規律の重要性を説かれたが、具体的な事例を教えていただければ幸いである。

草野氏のコメントに対し、渡邊氏は次のように回答した。文民警察の強化に賛成するが、そのためには軍がそうであるように、文民警察の活動に対するグローバルな基準を設ける必要がある。人道的支援活動については、北海道にある陸上自衛隊の部隊が携わった経験がある。参加5原則については、中立性と当事者相互の合意が最も重要であると考え、これらの原則の選択的な適用は許されないことであり、グレーゾーンを作ることは大きな問題がある。本体業務への参加凍結解除については、日本として「できないこと」と「やらないこと」の区別を明確にした上で「やる」のか「やらない」かの選択をすることが肝要である。また、本隊業務に参加する場合には途中でミッションを中止できない点も考慮しておく必要がある。

コットン氏は次のように回答した。オーストラリアにとって東ティモールの事案は軍事問題ではなかった。オーストラリアは従来、インドネシアの体制安定を優先し、重視してきたが、長期的観点から独裁体制が望ましくないと感ずる世論の高まりを無視しえなくなった結果とも言えるだろう。オーストラリアと PKO の係りに関しては、これまでも地理的に近接していない地域に PKO を派遣してきた。最近ではソマリア、キプロス、ルワンダなどが挙げられる。これらに参加することがオーストラリア軍にとっての重要課題であると認識されてきたわけであるが、即応的な PKO 派遣の是非をめぐっては意見が分かれている。非軍事的レベルの支援については、オーストラリアでも日本と同様にこの種の支援の必要性を説く意見が多い。東ティモールについて言えば、オーストラリアの支援の規模は、1999 年からの5年間で40億豪州ドルの支出が見込まれているが、年間国防支出が130億豪州ドルであることを考えれば、その額の大きさが分るだろう。また、文民部門、市民社会・開発部門や、国軍建設にあたっての訓練支援を東ティモールで実施するなど、資金・装備の点でも最大の貢献をしてきている。但し、こうした世論の支持がいつまでも続くわけではない。次はメディアの問題であるが、民兵の混

ざった撤退中の部隊がチェックポイントを通過する際、INTERFET が身分照会を拒否した彼らの通過を許可した後にこの部隊が殺戮を犯すという事件が発生した。INTERFET に彼らを拘束する能力がなかったのが事の真相であるが、メディアはこの事件を INTERFET に対するネガティブな論調で報じたのである。さらに、INTERFET に否定的なインドネシアのマスコミが、マレーシアの INTERFET への派遣を、インドネシアを弱体化するためと報じた時には、国家間問題に発展しかねなかったのである。

また、会場からもいくつかの質問が寄せられた。NGO との協力の在り方に関し、渡邊氏は、自衛隊員の語学能力を補完する NGO の役割を一例として挙げた。コットン氏からは、1400 万ドルを要した飲料水の提供が、NGO では 1/10 の費用で済む事例が紹介された。ただ、INTERFET の教訓を問われたコットン氏は、国際法上、東ティモールがインドネシアの一部ではないと理解されたこと（コソボはユーゴスラビアの一部であると解釈されたこと）また、破綻国家への介入ではなかったことなどを指摘し、安易な一般化を戒めた。日本の PKO の将来について、草野氏からは、組織間の対立・重複の整理を図るだけでも、さらに役割を強化できることが指摘された。

セッション 3 「東アジアの地域協力に向けて」では、高井晋氏（防衛研究所図書館長）から「紛争解決支援と軍事力の役割」について、また、タン・シーセン氏（シンガポール・南洋工科大学国防戦略研究所助教授）からは「アジア太平洋における地域主義、制度的変革および新たな軍事的役割」について、それぞれ報告が行われた。

高井氏は国際法の視点から、次のような報告を行った。国際社会は、国際紛争解決手段としての平和的解決手段と強力的解決手段を発達させてきた。後者は、自己の意思を相手に強要する自力救済手段として利用され、軍事力が伝統的役割を担ってきたが、その後、戦争の違法化によって否定されたため、国際社会は、国際の平和と安全の維持確保を目的とした新たな解決手段としての集団安全保障制度を考案した。しかし、国連が採用したこの制度が機能しなかったために、停戦合意の直後に加盟国の軍事力を紛争当事者間に介在させるという新たな手段を見出した。これが伝統的 PKO である。ところが、国家内戦争の頻発とそれに伴う崩壊国家の出現に直面した国際社会は、正統政府樹立支援の任務を担う現代 PKO を設置した。武力衝突再発の危険が大きい場合には、武力容認決議に基づいて多国籍軍が活動した。こうして軍事力は、自国が直面する脅威とは関係なく、国際の平和と安全を維持確保するという非伝統的な役割を果たすとともに、最近では紛争後の平和構築活動への支援任務を行っている。ところで、東アジアにおける法と秩序を維持するためには、関係諸国の積極的な関与と要員の訓練を行うことが必要である。PKO 教育研究センターを設立し、地域の実情に即した紛争解決手段の研究と要員の訓練を共同で行うことは地域協力と信頼醸成措置を強化するだろうし、これを契機に

アジア多国籍国連緊急待機旅団を設立することも考慮に値する。また、紛争予防の観点からは、軍事力の新たな役割が海洋における武力衝突の予防においても見出されよう。オーシャンガバナンス研究と OPK ( Ocean Peace Keeping ) 教育訓練を行うアジア海洋センターは、実働部隊の基地を含む包括的な施設であり、これが設立されればアジア地域協力の根拠地となるであろう。

これに対し、同じ南洋工科大学国防戦略研究所副所長のアチャリア ( Amitav Acharya ) 教授との共同執筆論文を提出したタン氏からは、次のような報告が行われた。9.11 の衝撃は、アジア・太平洋地域における多国間協力を支えてきた規範の変更を迫ることになった。こうした規範の変更を促す動きは、既に 97 年から 99 年に及んだアジア経済危機などによって始まっていたが、9.11 が ARF や ASEAN を介した地域主義に基づく安全保障への取り組みの在り方に強く再考を促したことは明らかである。その結果、従前の地域的規範はどのように変質するのか、どのような制度的変化をもたらすのか、また、地域の安保協力において軍事力は如何なる役割を担うのか、といった課題が生まれ、これに伴い、アジア・太平洋地域では 5 つの挑戦に直面することになった。第 1 は、主権への挑戦である。ASEAN は長く不干涉主義を掲げてきたが、これがアジア経済危機に対する共同対処の失敗や、東ティモールでの失敗に繋がったことも明らかである。そのためタイ政府は、不干涉主義に基づく建設的関与政策に改めるよう提唱しているが、反発も多い。第 2 は、東アジア地域主義の展開である。これは ASEAN プラス 3 ( APT ) に現れているが、ASEAN 諸国と日中間の隔たりは大きく、ARF も問題を表明する場に留まっている。第 3 は、新たな法制度の導入である。だが、これもソフトな地域主義を目指す ASEAN 諸国と他の諸国の間には落差がある。非核ゾーンの設置や大気汚染防止の取り組みが見られるものの、ASEAN 諸国の主導する ARF における齟齬が特に顕著である。第 4 は、地域の民主化問題であるが、市民社会が未成熟であることが妨げになっている。このようにトラック・II を介した市民の参加にも限界があるものの、2000 年と 2002 年の二度に亘って開催された ASEAN 諸国民会議 ( ASEAN People's Assembly ) は政府と市民の対話の場として期待されている。第 5 は、9.11 を契機に安全保障上の主要関心となったテロ問題である。但し、テロ対処を巡っては、地域協力を促す反面、共通の対応を難しくする面も含まれている。軍事ミッションに関してみれば、金融危機を境に各国が国内問題を重視し始めたために、98 年以降は共通の取り組みが後退したし、米国のイスラエル支援がその根底にあると見なす人々からの理解が容易に得られないといった問題もある。だが、こうした状況が継続すれば、地域主義そのものが妥当性を失うことも明らかである。

この二つの報告に対し、コメンテーターの神谷万丈氏 ( 防衛大学校助教授 ) から次のようなコメントが寄せられた。

両者の報告は多岐に亘っているが、二人は、アジア・太平洋地域においても軍事力の新たな役割や地域協力への期待が高まり始めていることを共通して指摘している。但し、脅威の性格

が変化したにも拘らず、アジア・太平洋地域では国家そのものへの期待や軍事的な手段が容易に変わらないために、タン氏はこうした期待がすぐに達成される可能性は低いと論じている。

さて、軍事力の新たな役割について考えれば、「秩序維持のための軍事力」といった側面が重視される時代となっている。そこでアジア太平洋地域の地域秩序について見れば、軍事力を必要とする局面を特定する需要サイドの問題と、軍事力行使の担い手を特定する供給サイドの問題に二分されようが、前者に関し、タン氏は、アジア・太平洋地域における基本的価値理念の不一致によって、共通の秩序イメージ作りが進まない点を指摘している。私は日本においても望ましい平和や秩序を巡る一致した認識がないと見ているが、こうした事情を反映して、高井氏とタン氏が共通してとりあげる具体的協力の提案は、軍事力の中でも比較的協力しやすい分野に限定されている。

次は供給サイドの観点であるが、当面、地域協力枠組みを介した秩序維持が難しいとするならば、一部の国が秩序維持に当たるか、あるいは、国連に委ねるかといった選択となる。だが後者の場合、アジア・太平洋では地域的挑戦の多くに中国が関わっており、その中国が拒否権を持つ常任安保理事国であるという問題がある。その結果、米国のリーダーシップが重要になってくる。ところで、米国の役割を巡ってはその単独主義が取りざたされているが、この地域としては、米国から「抑制された単独主義」を引き出すことが肝要である。

日本の役割を考える際にはいくつかの問題がある。昨日、船橋氏はこの10年の間に日本が「普通の国」を目指し始めたと論じたが、軍事力が平和に寄与するものとして日本人に認識されるようになったとは言い難い。その結果、周辺諸国に軍事的協力を提案することもできない状態が続いているのである。

この神谷氏のコメントに対し、高井氏は次のように回答した。東アジアの地域安全保障を巡る軍事協力の在り方に関し、日本の場合には、憲法上の制約や武力行使に関する制約があり、さらに、集団自衛権の行使に関する制約もある。また、地域全体としては、共通の脅威、共通利益の認識があるわけでもない。そのため東アジアの秩序維持を巡る地域協力は神谷氏の指摘する通り、「周辺の」とならざるを得ないが、こうした前提の上に最も条件に合うものが現代PKOと言えるだろう。つまり、崩壊国家の再建、人権擁護、人道的支援といった共通項を見出すとともに、外部アクターである国連の関与を求めることによって、国際社会からの支持を取り付けてゆくのである。そして、これによって東アジア地域諸国やそれ以外の諸国の参加も可能となるだろう。また、今日の軍事力に求められている敵対勢力の間に立った任務の遂行では、コミュニケーションやコンタクトスキルの重要性が増している。特に現場指揮官の判断は重要で、隣接する他国の部隊やNGOとの協働では臨機応変な判断が求められる。そのためのトレーニングや教育カリキュラムを共有することが大切なのである。東アジア版の多国籍国連派遣部隊も同じ趣旨からの発想である。また、PKO訓練センターについては、各国で訓練を分担す

ることも考えられるが、国際センターとして一カ所に集中して設置することも有効だろう。次に、米国のコミットメントを確保するためのひとつの方策として OPK がある。各国は国連海洋法条約によって様々な義務を負っているが、現実には、義務を履行するために十分な能力を有する国は少ない。そうした義務履行能力の欠如を補うためには、各国海軍が参加する混乗部隊の創設も考慮に値する。そして、こうした活動に米国が参加する余地は充分に残されていると考えている。

タン氏からは次のような回答が示された。神谷氏は、軍の役割を規定する前に、アジア・太平洋諸国が希求すべき秩序と平和への共通認識を築くべきであるという、根本的な問題を提起された。プリンストン大学のフリードバーグ (Aaron L. Friedberg) 教授は、アジア・太平洋地域が大国の次なる競争の場となると予想したが、こうした事態を防ぐためにはヘルシンキ型プロセスのようなものを作る必要があるかも知れない。あるいは、トラック・I だけではなく、トラック・II や III を使うことが有効かもしれない。昨年シンガポールでの IISS 会議(シャングリラ対話)において中谷前防衛庁長官が国防相会議の開催を提唱したが、いずれにせよ我々にとって理想的なアジア像、未来像を考えておくべきだろう。この意味では、既存の ARF の枠組みがヘルシンキ型プロセスへと発展できるかもしれない。ラモス元大統領が触れた通り、ARF は他に類を見ない唯一の安全保障枠組みとして、主要大国を含む多くの諸国が参加しているからである。ただ、そのためには ASEAN 諸国が、自らの主導的地位を見直し、他の大国、例えば日本と政治的役割を分かち合う必要がある。同時に、ARF においては政府間だけでなく、各種のトラックを並行して進めれば、地域の自由化や民主化を促進するだろう。その道のりは長い。私は慎重ながらも楽観している。ところで、神谷氏が指摘した米国の役割については、同感である。以前、中国の外交官と話した折、彼はアジアにおける米国の戦略的優位を中国は「受け入れない」が「我慢することはできる」と笑っていた。米国の覇権的役割は必要であり、その存在がなければ、アジアは最悪の事態を迎えていたし、将来、迎える危険もあるだろう。但し、米国にはアイケンベリーの言う戦略的自制 (strategic restraint) を示しながら、アジア太平洋の安全保障の礎としての責任を果たすことが求められよう。

また、会場からは、地域協力の一環として、国境を越えた国際犯罪への共同の取り組みの重要性が指摘されたが、これに対し、高井氏は海賊問題を事例に挙げ、沿岸国が対処義務の不履行を理由に国連海洋法裁判所に訴えられる事態を回避するためにも OPK が必要であると論じた。他方、陸域に関しては、国連憲章第 2 条 7 項に規定する内政不干渉が原則であるが、難民の流出といった国際的関心事項となると、その限りではなくなってきたと論じた。また、この問題について、タン氏は、東南アジア諸国においては、既に冷戦時代から情報共有・交換が進んでいたこと、さらに、市民社会の拡大に伴ってトラック・II や III など、ガダマー (Hans G. Gadamer) の言う「地平の融合 (fusions of horizons)」が始まっている点を指摘した。次に、

ASEAN 諸国における軍の非伝統的役割、及び、諸国間の平和的紛争解決を巡る規範の共有について問われたタン氏は、シンガポールのトータル・ディフェンス概念を事例に挙げ、安全保障を広義に捉える ASEAN 諸国にとっては以前から非伝統的役割が組み込まれていたと論ずるとともに、内政不干渉の原則に関しては、マレーシアのアンワル（Anwar Ibrahim）元副首相の「建設的関与」発言や、スリン（Surin Pitsuwan）タイ元外相の「柔軟な関与」構想からも窺えるように、従来の枠組みを超えた規範の模索が始まっている点を指摘した。

最終セッションである総合討議では、軍の非伝統的な役割を一過性のもので理解すべきなのか否か、また、維持コストの高い軍に非伝統的役割を付与することが妥当なのか否か、を巡って活発な議論が展開された。第1の問いに対し、佐藤氏はこれを21世紀初頭の国際システム形成過程における現象と捉えたが、これに大きな異論が挟まれることなく、議論は第2の問いに集中した。この問題について、佐藤氏は、米国が部隊や装備を高い水準と低い水準とに分類するとともに、同盟国に対し比較的低い水準のものを担当させることを考え始めていると指摘した。他方、コソボと東ティモールの事例を取り上げたコットン氏からは、次のような指摘があった。これらの事例を非伝統的ミッションと規定するにせよ、実際には伝統的な軍の活動に近かった。これらの紛争がソ連邦の東欧支配、ユーゴ連邦による統治、ベトナムでの共産主義者の勝利といった冷戦時代の紛争を引きずっていたからである。翻って、東アジアに目を移せば、冷戦の遺産としての朝鮮分断問題があるが、北朝鮮の崩壊を仮定した場合の秩序回復を考えれば、介入の論理を呈示した「ブラヒミ報告」に対する第三世界の反発が存在するにせよ、「PKOは軍の仕事ではないが、軍にしかできない仕事である」という現実に直面するだろう。同じ問いに対し、高井氏からは、将来的に必要とされるかもしれない伝統的役割を果たし得る組織を維持するためにも、新たな任務としてのPKO活動を推進する必要性が論じられた。また、神谷氏からは、伝統的な脅威の後退が非伝統的脅威の顕在化を生んだという観点から、資源の配分が問題となるものの、伝統的な戦闘や紛争がなお継続する世界の現実を直視するのであれば、こうした地域の平和と安定を図るためにも、伝統的な能力、つまり軍事力を持つ必要があるとの指摘がなされた。タン氏は、これとは別の角度から、紛争対処を正当化するプロセスが進行していること、及び、米国における産軍複合体の存在が新たな紛争の火種を生むことへの危惧が付け加えられた。

議長を務めた高木誠一郎・第2研究部長は、本シンポジウムを次のように総括した。

二日間に亘ったシンポジウムにおいて、われわれは軍事力を紛争対処手段に用いることを伝統的な役割と定義し、それ以外を非伝統的な役割と定義したが、議論を進める過程においては各論者にその解釈を委ねることとした。船橋氏の特別講演にもあったように、開発途上国では

軍が「伝統的」に国家建設の役割を果たしてきた。だが、同時に、今日の国際社会が直面する「軍隊の新しい任務」や「紛争の新しい側面」もやはり無視することはできないのである。

本シンポジウムを通じ、まず、軍の非伝統的役割を伝統的な役割から切り離して論ずることが妥当ではない、というコンセンサスが得られたように思われる。特に北東アジア地域においては、両者を峻別することの難しさが指摘されたが、これをひとつの共通認識としたい。

ラモス氏と船橋氏からは、軍事力の役割が多様化した背景として冷戦の終結、紛争の多様化、グローバリゼーションなどが挙げられたが、とりわけ、急速なグローバリゼーションの進行が貧富の拡大や、膨大な「負け組」を生み、また、これが今日のテロリズムの温床を形成したといえるだろう。紛争の多様化はこうした結果であるが、9.11 テロの衝撃はこれを加速した。そして、これによって、国際テロリズムが安全保障上の主要課題となったことは明らかである。また、武力による紛争解決に加え、根本原因への対処も重要な課題となっている。

ところで、米国の国際社会への取り組みが今後の世界秩序を左右することは明らかである。この点に関し、米国が冷戦終結以前から非伝統的な軍の任務を準備してきたことが指摘されたが、同時に、「米国抜きで処理できない問題」と「米国のみでは処理できない問題」の双方が存在することも明らかである。そこでは、米国が他国の国内問題に関与する際に、米国自身の能力面での限界、納税者である米国民の説得、国際社会からの同意の取り付け、といったトリレンマに直面することもあるだろう。また軍の介入行動の即応性が要求される一方で、その行動の正当性を確保するための国連の関与に時間がかかることを認めるのであれば、行動の即応性と正当性のディレンマにも遭遇するだろう。あるいは、PKO 活動の経験から、NGO との接点をどのように見出すのかも新たな課題となっている。

こうした状況の下で、同盟は如何なる役割を果たすのだろうか。特に非国家主体を対象とする対テロ対処にあっては、武力行使の態様も異なるに違いない。このように同盟の運営を巡っても我々は難しい問題に直面しているのである。

2日間に亘って開催された本シンポジウムは、鈴木陽・防衛研究所副所長の閉会挨拶で総ての日程を終了した。

軍事力の行使を巡るパラダイム・シフトに着目し、「軍事力の非伝統的役割と東アジアの安全保障」と題して進めた本シンポジウムが、21世紀の軍事力の新たな役割を考察する上で、幾許かのヒントを提供できたのであれば幸いである。なお、本報告書に掲載する発表論文は、シンポジウム後に発表者によって改訂が加えられたために、上述の要約と一致しない部分があることをお断りする。

(金子 譲)

なお、本シンポジウムは、総括責任者（高木誠一郎・第2研究部長）主務（金子讓・第2研究部第1研究室長）スタッフ（橋本靖明・第1研究部第2研究室主任研究官、吉崎知典・第2研究部第1研究室主任研究官、佐藤丙午・第2研究部第1研究室主任研究官、宮原靖郁・第2研究部第2研究室所員、湯浅剛・第2研究部第2研究室助手、松浦吉秀・第2研究部第3研究室助手）で実施した。