

# 平和構築における自衛隊の役割 —政策の変遷とその背景となった論点—

山口 昇

## はじめに：転換点としての湾岸戦争

1990年から1991年にかけて世界を震撼させた湾岸危機・湾岸戦争に際して、日本政府は約130億ドルの資金を提供した。これはアメリカおよびその同盟友好国による財政負担の20%近くにあたり、日本は、サウジアラビアおよびクウェートに次ぐ第3位の財政負担国であった<sup>1</sup>。しかしながら日本によるこの貢献は、時宜を得ず、また小出しであったため“too little too late”と評され、また、部隊派遣のような人的な貢献を伴わないものであったため国際社会の評価を得られなかった<sup>2</sup>。1991年3月にクウェート政府が、ワシントン・ポストやニューヨーク・タイムズなど米国内主要メディアの紙面で、クウェート解放に努力した諸国に対する感謝の意を表明した際、貢献国リストの中に日本の名前はなかった。ある米国の友人は、スーパーマーケットの経営にたとえて「こちらが店頭で忙しく働いている時に、事務所で小切手をきるだけの相手をパートナーとは呼べない」と言った。「小切手外交」は機能しなかったのである。

日本の外交・防衛当局が、国際的な平和維持・平和構築のために防衛力を活用するという考えを真剣に考え始めたのはこの時である。湾岸戦争直後、日本政府は、戦後復興のためにペルシャ湾に掃海艇を派遣するという決定を下した。一方、国会では1992年、自衛隊の国連平和維持活動（国連PKO）参加を規定する国際平和協力法が可決され、また、国際緊急援助隊法も自衛隊の参加を含むよう改正された。以後、自衛隊は、カンボディア（1992～93年）、モ

---

<sup>1</sup> 米国防総省の報告書によれば、湾岸危機・戦争において米国が支出した610億ドルの内、約540億ドル（88%）を国際社会が負担し、日本は112億ドルを拠出している。

<sup>2</sup> 国会は1990年11月、海部首相が提出した「国連平和維持活動に関する法律」案を採択しなかった。この法案は、国連PKOや国連の承認を得た連合国防衛隊のような、平和のための国連活動に参加することを目指したものである。

ザンビーク（1993～95年）、ゴラン高原（1996～現在）、ホンジュラス（1998年）、東チモール（2002～2004年）などで国連PKOおよび国際的な災害救援活動に参加してきた。2001年9月11日の米国における同時多発テロ以降は、いわゆる対テロ特措法など臨時的立法措置によって、自衛隊の部隊をインド洋、イラク、クウェートに派遣し、イラク及びアフガニスタンにおける平和構築活動に協力してきた。

このような国際的活動に対する自衛隊参画の軌跡をたどるだけで、過去十数年の間に日本の防衛政策が大きく変化したことは明らかになる。本稿は、日本の防衛政策における国際平和協力活動の位置づけが変化してきた過程を追いつつ、それぞれの時点での論点を総括して、平和維持・構築活動に関する日本の政策を概観する。

## 1. 平和維持・構築活動への自衛隊派遣に関する初期の議論

### (1) 湾岸戦争後の政策変化の背景

日本の防衛政策は、湾岸戦争後の十数年間に大きな変化をとげるが、そのきっかけは冷戦終焉によって日本を取り巻く戦略環境が大きく変化したことであった。この点は、1995年（平成7年）11月に策定された「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「95防衛大綱」）の検討過程において明らかにされる。1994年2月、細川首相は、「95防衛大綱」策定作業を視野に入れた上で、学界、財界、官界の有識者からなる懇談会を設置し、冷戦後の戦略環境に適合した安全保障政策についての提言を求めた。防衛問題懇談会が1994年8月に提出した「日本の安全保障と防衛力のあり方」と題する報告書（以下「樋口レポート」）は、冷戦間に日本の防衛力が果たした役割を次のように評価した。

「冷戦期における日本の防衛力は、敵対勢力による日本の国土に対する攻撃に備えることを主眼として、整備され維持されていた…日本はもっぱら個別的自衛権にもとづく自国の防衛を使命としてきたが、その地勢上の位置からいって、おのずから西側陣営の対ソ戦略のなかで重要な役割を果たして

きた<sup>3</sup>。」

NATOが東側陣営の大規模な地上戦力に対して欧州戦線を構成していたのに対し、日本は海洋を境界として極東ソ連軍と直接対峙していた。ソビエト太平洋艦隊がウラジオストックの基地から日本海を経て東シナ海または太平洋に出るためには、宗谷海峡、津軽海峡および対馬海峡を通過しなければならないため、この重要な海峡を制する日本本土を守ることがそのまま西側同盟にとって重大な貢献となっていた。しかしながら、冷戦終焉にともない、日本の防衛力整備を通じた西側陣営への貢献は決定的に重要なものではなくなった。対ソ戦略の必要性が消滅したことによって、日本の地政学的重要性が劇的に低下してしまったからである。だとすれば、世界有数の経済規模を誇り、国際的な平和と安定から多くを享受する日本としては、国際社会に貢献する上での新しい道を模索しなければならないことになる。

一方、日本の国家安全保障を考える上で看過できない事項として、日本が根本的に抱えている脆弱性というものがある。1950年代から80年代にかけて日本経済が急激な発展を遂げたため、都市化が進展し、人口や産業基盤は稠密となり、国内交通基盤は密集しているだけでなく極度に混雑しているため、日本の社会インフラは自然・人工の災害に対してきわめて脆弱なものとなっている。この点は、国際的にも同様である。日本がエネルギー輸入に大きく依存していることは周知の事実である。経済活動が広く世界全体に拡大するのに伴い、製品の市場、海上交通路、エネルギーを含む天然資源の供給国・地域の安全に対し、日本は大きく依存することとなった。国際的な平和と安定が日本にとって決定的に重要なゆえんである。一方、冷戦後の世界においては、我が国が単に自衛隊を強化するだけでは、国際社会の努力に貢献することにはならない。田中明彦東大教授は、「やや逆説的であるが、冷戦の最中、日本は世界の国

---

<sup>3</sup> 防衛問題懇談会は、1994年2月28日に細川首相により招集されたが、細川首相退任後も検討を続け、同年8月12日に村山首相に対して、報告書「日本の安全保障と防衛力のあり方：21世紀に向けた展望」を提出した。

際紛争に積極的に関与する必要はなかった。それが、冷戦終結とともにかえって世界の遠方における事態も日本の安全保障に関係することになったのである」<sup>4</sup>と述べている。

## (2) 自衛隊のPKO等参加に関する自己規制

このような事情を背景として開始された国際平和協力活動であるが、現実の自衛隊派遣は、きわめて抑制的かつ慎重に行われてきた。たとえば、1992年の「国際平和協力法」に定められた、いわゆる国連平和維持隊本体業務（武装解除の監視、駐留・巡回などの活動）は、当面凍結することとされた。この凍結が解除されたのは、2001年12月のことであり、それまでの9年間、6回にわたる海外への派遣を通じて実績と経験を積み上げ、国内外のより広い理解を得てからのことであった。

このような慎重なスタンスについて、平成4年版の防衛白書は、「国際平和協力法」成立にあたっての議論を整理して、その背景を丁寧に解説している。第一に、国連平和維持活動への参加にあたって、自衛隊の活動が、「憲法第9条に禁止された武力の行使、あるいは、武力の行使の目的をもって武装した部隊を他国に派遣する、いわゆる海外派兵にあたるものでない」ことを担保する必要があった<sup>5</sup>。このため、紛争当事者間での停戦合意、紛争当事者などの日本の参加に対する合意など、いわゆるPKO5原則を満たすことを条件とした。

第二に、第二次世界大戦の経験から近隣諸国が自衛隊の派遣に警戒感を持っていることに配慮し、これら諸国の理解を得る必要があった。「当面派遣先として考えられるカンボディアからも、UNTACへの自衛隊の協力につき繰り返し強い期待が表明されている。しかし、国によっては、わが国の国際貢献に理解を示しつつも、自衛隊の海外派遣には慎重に対応して欲しいという反応もみられる」という認識からであった<sup>6</sup>。また、自衛隊を国連の指揮下に入れるに際

<sup>4</sup> 田中明彦、『安全保障：戦後50年の模索』、読売新聞社（1997年：東京）。

<sup>5</sup> 防衛庁『日本の防衛（平成4年版）』（大蔵省印刷局、1992年）、159-160頁。

<sup>6</sup> 同上、161頁。

して、たとえば先に述べた5原則が満たされなくなった場合に、日本としての判断によって業務を中断し、または派遣を終了することが可能であることを担保する必要もあった<sup>7</sup>。すなわち、憲法の範囲内で、かつ近隣諸国の理解を求めつつ、自衛隊を国連平和維持活動に参加させるためには、慎重な対応が必要であるとされたのである。

## 2. 国際平和協力活動に関する政策形成：1990年代半ばにおける議論

### (1) 「95防衛大綱」における国際平和協力活動の位置づけ

先に述べた樋口レポートは、日本がどのようなスタンスで国際平和協力活動に参画するかという点について、「これまでのどちらかと言えば受動的な安全保障上の役割から脱して、能動的な秩序形成者として行動すべきである」とした。このために「平和維持活動をはじめ、国際安全保障を目的として国連の枠組みのもとで行われるさまざまな多角的協力が可能な限り積極的に参加することを、自衛隊の重要な任務とみなすことが肝要」であり、このことは「平和のための国際公共財の提供という意味を持っている」と指摘した<sup>8</sup>。この考え方は、「95防衛大綱」にも反映される。「95防衛大綱」は、①我が国の防衛、②大規模災害等各種の事態への対応に次いで防衛力が担うべき役割として、③より安定した安全保障環境の構築への貢献を明記し、この観点から、国際平和協力業務や安全保障対話・防衛交流の推進、軍備管理・軍縮分野における諸活動への協力を進めていくこととした<sup>9</sup>。東西冷戦下の1976年に策定された防衛計画の大綱（「76防衛大綱」）は、もっぱら日本に対する侵略の未然防止と侵略対処に焦点をあてたものであった。これに比べれば、国際平和協力活動への参画を防衛力の役割として新たに規定した「95防衛大綱」の意味は大きい。一方、「95防衛大綱」は、「樋口レポート」が指摘した「能動的な秩序形成者」として

<sup>7</sup> 同上、160-161頁。

<sup>8</sup> 防衛問題懇談会「日本の安全保障と防衛力のあり方」（1994年8月、以下「樋口レポート」）。  
<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19940812.O1J.html>>.

<sup>9</sup> 「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」。

の役割を積極的かつ主体的に果たしていくことを宣言政策として正面から打ち出すにはいたらなかった。

## (2) 日米同盟と国際平和協力活動：同盟再確認に際する議論

「95 防衛大綱」を巡る議論に平行して 1990 年代半ばに行われた日米同盟再確認のための作業の中でも、自衛隊や米軍が行う国際的な協力活動が焦点のひとつとなった。1996 年 4 月、橋本首相とクリントン大統領は、東京において「日米安全保障共同宣言：21 世紀に向けた同盟」を発表した。この共同宣言は、3 つの重要な意味を持っている。第一に、日米両国が首脳レベルにおいて「冷戦後の環境においても、日米間の安全保障分野における協力は極めて重要である」ということを内外に向けて公式に宣言したことである。第二に、日米協力を①日米安全保障関係にもとづく 2 国間協力、②地域レベルでの協力、そして③全地球レベルでの協力の 3 分野に整理し、日米協力の焦点をより広汎なものとしたことである。冷戦期においては、同盟関係が定義する範囲は狭く、たとえば日本の防衛に対する米国のコミットメントあるいは米国の日本への駐留に対する日本の協力といった、2 国間の文脈にのみ焦点が当てられていた。両首脳は、日米両国が地域問題、地球規模の問題に関しても協力し合うことを明確にした。特に、地球規模の問題に関する日米協力の分野としては、軍備管理・軍縮活動の他、本稿が取り扱う国際平和維持活動や人道的救援活動が取り上げられた。第三に、両首脳が両国の外交・防衛当局に対して「日米防衛協力の指針」（「ガイドライン」）の見直しを開始するよう指示したことである。

これを受けて、1996 年 8 月「ガイドライン」見直しの作業が始まる。最初の「ガイドライン」は、坂田防衛庁長官とシュレジンジャー国防長官の合意の下で開始された協議の成果として 1978 年、日米安全保障協議委員会（SCC）において承認された<sup>10</sup>。この文書は、日米安保体制のより円滑かつ効果的な運用を

---

<sup>10</sup> 安全保障協議委員会（SCC）は 1960 年に設立された。当初の SCC のメンバーは、日本側が外務大臣と防衛庁長官、米国側が駐日大使と太平洋軍司令官であったが、1990 年に、米国側のメンバーが、国防長官と国務長官に格上げされた。

ねらいとしたものであり、70年代から80年代にかけて、特に運用面での協力態勢を強化する上で大きな役割を果たした。しかしながら、東西冷戦という戦略環境に対応するように設計されていることは否めず、日米両国が大きく変化した戦略環境に対応すべくポスト冷戦戦略の調整を進める中、78年の「ガイドライン」を見直すことは必然であった<sup>11</sup>。新「ガイドライン」は、数回にわたるケース検討などを経た後、1997年9月、SCCに報告された。

新「ガイドライン」は3つの主要部分、すなわち(1)平素の協力、(2)日本に対する武力攻撃に際する対処及び(3)周辺事態における協力からなり、それぞれの段階における日米防衛協力に関する課題をシームレスに整理した。特に、本稿がテーマとする国際的な平和維持・構築活動への日米両国の参画に関しては、(4)平素の協力の項で、平和維持活動、人道支援活動、安保対話等における日米間の協力及び調整などについて記述された。

### 3. テロとの戦いと国際平和協力活動

#### (1) 9・11以降における国際平和協力活動の拡大：特措法による対応

2001年9月11日に起きた米国における同時多発テロ以降、国際的な任務に関する自衛隊の役割はさらに拡大する。10月5日、政府が提出したテロ特措法案は、29日国会通過、11月2日には公布された。同時に、治安出動が下令されない状況下における在日米軍施設区域防護を可能とする、自衛隊法改正案が通過した。テロ特措法の目的は次の通りである。

「平成13年9月11日に米国で発生したテロ攻撃が国連安保理決議第1368号において国際の平和及び安全に対する脅威と認められたことを踏まえ、あわせて、安保理決議第1267号、第1269号、第1333号その他の安保理決議が、国際的なテロリズムの行為を非難し、国連加盟国に対しその防止などのために適切な措置をとることを求めていることに鑑み、わが国が国際的なテロリズム

---

<sup>11</sup> 田中明彦、前掲書、pp. 382-384。

ムの防止及び根絶のための国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与するため、次の事項を定め、もってわが国を含む国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的とする：(1) テロ攻撃による脅威の除去に努めることにより、国連憲章の目的達成に寄与する米国などの軍隊などの活動に対してわが国が行う措置など；及び(2) 国連決議又は国連などの要請に基づき、わが国が人道的精神に基づいておこなう措置などである。」<sup>12</sup>

この法律により、(1) 自衛隊が行う物品役務の提供を含む協力支援活動、(2) 遭難した人員に対する捜索救難活動、(3) 生活関連物資の輸送や医療その他の人道支援活動を含む被災民救援活動が日本の行う活動として定められた。これらの項目のほとんどは先に述べた新「ガイドライン」に規定された周辺事態における活動項目と同様であり、新「ガイドライン」の実効性を確保するために1999年に制定された周辺事態関連法などに定められた活動内容でもある。テロ特措法において、活動地域は、公海及び外国の領域（当該国の同意がある場合）にまで拡大された一方、活動地域に関する条件は周辺事態関連法と同じものとなった。すなわち、これらの地域は、現に戦闘行動が行われておらず、かつ、活動期間を通じて戦闘行為が行われないと認められるという条件が課されたのである。また、かかる活動は武力による威嚇もしくは武力の行使にあたるものであってはならないとの制限も付された。この法律に基づき、日本は、海上自衛隊の艦艇及び航空自衛隊の輸送機を南西アジアに派遣し、テロとの戦いに任ずる他国軍に対する支援及び人道支援を目的とする活動を開始した。

テロ特措法が示す自衛隊派遣の条件や具体的な活動内容は、新「ガイドライン」の策定及びその後の周辺事態関連法成立の過程を通じて議論を尽くされたものであり、言い換えれば、憲法解釈上の疑義や既存の政策との整合などに関する問題はすでに整理済みであった。このこともあって、法案が提出されて

---

<sup>12</sup> 『日本の防衛 2002年版』、p. 112に引用されている、対テロリズム特別措置法。



から可決成立するまでの時間はかつてなく短いものであった。国際平和協力法は、その前身である国連平和協力法が1990年11月に廃案となってから92年8月に同法が施行されるまで約2年を要した。また周辺事態法では、98年4月に法案が提出されてから、99年5月同法施行までに約1年、周辺事態法案から分離された船舶検査法が2000年11月に可決成立するまでには約2年半を要した。これに対して、テロ特措法では、テロ直後の2001年10月5日に法案が提出され、翌11月2日には公布されている。この点は、イラク戦争に引き続く復興支援に関する「イラク人道復興支援特措法」を策定する過程にも当てはめることができる。実際、イラクにおける本格的戦闘の終結が宣言された2カ月後の2003年7月には「イラク人道復興支援特措法」が成立した<sup>13</sup>。イラク特措法の成立過程では、国際平和協力法、周辺事態法、テロ特措法の成立過程で逐次確立されてきたテンプレートを活用したといえる。制約として、武力による威嚇もしくは武力行使ではないこと、戦闘地域での活動ではないことを挙げ、目的として人道的な復興活動と復興もしくは平和維持・平和構築に任ずる他国軍への支援を挙げ、前例を踏襲したのである。2003年12月9日、小泉首相は、この法律に基づいてイラク南部地域に自衛隊を派遣し、医療、給水、施設再建・補修等の任務にあたらせることを定めた基本計画を発表した<sup>14</sup>。

## (2) イラク人道復興支援活動と「04防衛大綱」:「積極的」「主体的」な政策への転換

イラクに対する自衛隊派遣に関する政策決定は、それまでの国連PKO等に関する意思決定とは一線を画する。そのキーワードは「積極的」「主体的」である。イラクでの本格的戦闘が終結して間もない2003年5月23日、小泉純一郎首相は、テキサス州クロフォードのジョージ・ブッシュ大統領私邸で行われた日米首脳会談で、イラクの戦後復興に関し、「積極的に貢献する。日本が主

<sup>13</sup> 海外報道センター／日本、『国会がイラク復興法を制定：自衛隊を支援のため派遣へ』、2003年7月29日。

<sup>14</sup> イラク人道・復興支援特別措置法に基づく措置に関する基本計画について的小泉純一郎首相の声明。[http://www.lkantei/foreign/policy/2003/031209danwa\\_e/html](http://www.lkantei/foreign/policy/2003/031209danwa_e/html)。

体的に何をするか考えたい。日本の国力にふさわしい貢献をしたい」と強調した<sup>15</sup>。ここで首相が日本の主体性を打ち出したことは画期的なことであった。それまでの国際平和協力活動は、国連を代表とする国際社会の強い要請に応じて、どちらかといえば受け身の立場で、参画を決定することが典型であった。2004年10月に公表された「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書（座長：荒木浩東京電力顧問、以下「荒木レポート」）が指摘するように、このような平和構築への参画は「日本の安全保障に直結する任務というよりは、『国際貢献』というやや第三者的なニュアンスの言葉で語られることが多かった」のである。

イラク人道復興支援のための政策決定に際しては、それまでの国連平和維持活動などと異なる、主体的な対応が必要であった。カンボディアやゴラン高原では、国連が確固とした枠組みを築いた上で、その機能の一部を担当するよう日本に要請し、日本がこれに応じるという形で参画が決定されてきた。イラクでは、自衛隊が行う活動の内容、地域、時期、手段などすべての要素を自ら規定する必要があった。まさに、小泉首相がブッシュ大統領に「日本が主体的に何をするか考えたい」と述べた通りの対応が必要だったのである。

こうした事情もあり、現地のニーズに照らしつつ、自衛隊の能力や政治上・法制上の制約を勘案して、派遣を決定するまでには時間と労力を要した<sup>16</sup>。実際、イラクでの戦闘終結直後の2003年5月初旬に自民党の山崎拓、公明党の冬芝鉄三、保守党（当時）の二階俊博各幹事長がイラク南部のウムカスルを視察して以来、多くの調査ミッションが派遣されている。自衛隊派遣の決定がなされぬまま、度重なる調査団の派遣を受け入れた米軍には、「日本は本当にやる気があるのか」という不満もあったと言われる。増田好平内閣官房審議官（当時）を団長とする政府調査団が派遣されたのは、9月から10月にかけてのことであった。バグダッド、バラド、バスラ、ナシリヤ、サマワ、モスルを視察

<sup>15</sup> 読売新聞社政治部『外交を喧嘩にした男：小泉外交2000日の真実』（新潮社、2006年）、168頁。

<sup>16</sup> イラクへの自衛隊派遣に関する意志決定に時日を要した背景には、同年9月の自民党総裁選などの政治的日程に関する要素もあると言われる。これらの経緯については、前掲読売新聞社政治部『外交を喧嘩にした男』に詳しい。

し、各地の治安、通信、衛生の状況などを視察するとともに、行政府や軍関係者から実情を聴取した結果、「治安が安定し、他国の軍が復興支援をしていないのはサマワだけ」であるとの結論に達したと伝えられる<sup>17</sup>。その後、11月中旬の自衛隊の専門調査団派遣を経て、12月9日にイラク人道復興支援活動に関する基本計画が閣議決定され、これを受けた防衛庁は12月18日、実施要項を策定した。航空自衛隊の先遣隊要員がクウェートに向け出発したのは12月26日、イラク人道復興支援特措法が成立した7月26日から5カ月後のことであった。以後、自衛隊の派遣部隊は、イラク及びクウェートに展開し、医療、給水、公共施設の復旧・整備、人道復興関連物資などの輸送を中心とした活動ならびに諸外国が行う安全確保活動に対する支援を行っている<sup>18</sup>。

2004年12月に策定された「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」（「04防衛大綱」）は、これらの経験と教訓を踏まえたものとなった。「04防衛大綱」は、先に述べた荒木レポートが提言した方向に沿い、国際平和協力活動を「外交と一体のものとして主体的・積極的に行っていく」ものとして意義づけた。この点は、防衛力の役割に関する整理にも明確に反映されている。すなわち、①新たな脅威や多様な事態への実効的な対応、②本格的な侵略事態への備え、とならぶ第三の役割として、③国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取り組みを挙げたのである。さらに、次のように述べて、日本にとって重要な地域の秩序形成に、能動的に関わっていくことを明らかにした。

特に、中東から東アジアに至る地域は、従来から我が国と経済的結びつきが強い上、我が国への海上交通路ともなっており、資源・エネルギーの大半を海外に依存する我が国にとって、その安定は極めて重要である。このため、関係各国との間で共通の安全保障上の課題に対する各般の協力を推進し、この地域の安定化に努める<sup>19</sup>。

<sup>17</sup> 読売新聞社政治部『外交を喧嘩にした男』、174頁。

<sup>18</sup> 防衛庁『日本の防衛（平成16年版）』（ぎょうせい、2004年）、190頁。

<sup>19</sup> 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」。

90年代から蓄積された国際平和協力活動に対する参画の経験、米国での同時多発テロとこれに引き続くアフガニスタン及びイラクでの国際平和協力活動への関与を経て、ようやく、このような活動に対して主体的かつ積極的に取り組むことが日本の安全保障政策の中核的要素として明文化されるにいたったのである。

#### 4. 国際公共財としての平和構築能力

##### (1) 日本が持つ国際公共財としての自衛隊

イラクやアフガニスタンの状況から明らかなように、平和維持・構築活動において国際社会が協力しあうことはこれまでになく重要である。2006年2月に米国防省が公表したQDRは、「テロとの闘いに勝利すること、あるいは、その他の国家目標を達成することは、米国のみによってなし得ることではない」と述べた上で、同盟諸国をはじめとするパートナーの協力が不可欠なことを明らかにした。特に同盟国に関しては「これら同盟国それぞれが持つ独特の能力と性格を最大限に活用すべき」であるとしている<sup>20</sup>。同盟国である日本の立場から言えば、どのような能力や性格をもって、協力すべきかという問いになる。唯一の超大国である米国にとって独特であり、活用すべきであると認められる能力は、おそらく、米国以外の国々にとっても有用であろう。いわば、有用な国際公共財である。

自衛隊の能力でいえば、例えば、海上自衛隊のイージス（AEGIS）護衛艦が持つ高度な搜索・警戒・情報能力は、平時有事を通じて有用であり、また、米国、スペインなどごくわずかの国が保有しているに過ぎず、いわば貴重な国際公共財である。このことは、インド洋での実績が如実に物語っている。海上自衛隊のP-3哨戒機部隊も、世界に他に例を見ない規模である。これらの能力に対する期待が高いのは、昨今ソマリア沖における海賊対処に関して日本の貢献が強く望まれることから明らかである。

---

<sup>20</sup> U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report (Washington, D.C.: U.S. DoD, 2006), p. 88.

さらに、ヘリコプターに関しても、日本は他国にない能力を持っている。例えば、約10トンのペイロードを有する大型輸送ヘリコプター CH-47は、全世界に約800機存在するが、米軍に所属する約500機をのぞく約300機の内、約60機を陸上自衛隊と航空自衛隊が保有している。日本は、いわば世界第2の大型ヘリ大国なのである。2006年秋のパキスタン震災に際する救援活動では、山岳地域における医療物資の緊急輸送や患者空輸などの分野で各国から派遣されたヘリコプター約100機が活躍した。日本からは、UH-1H多用途ヘリコプター6機が航空自衛隊のC-130輸送機で空輸され、小回りの効く特性を活かして、きめ細かい支援に任じた。一方、CH-47クラスの大型ヘリコプターを派遣したのは、アメリカ、イギリスとドイツだけであった<sup>21</sup>。今後このような場面で、他国にない大型ヘリコプターの能力を活用する方策を検討しておくことには意味があろう。このように、自衛隊が国際的な意味で比較優位にある分野は、他にもある。陸上自衛隊が保有している野外用医療装備による医療支援能力や航空自衛隊の捜索・救難能力は、その一例に過ぎない。

## (2) 国際公共財が必要とされる場面

ここで考えなければならないのは、どのような場面でどのような能力が国際公共財として活用できるか、あるいは活用すべきであるかということである。この問いに関しては、日米同盟の変革を巡る議論から示唆を得ることができる。2005年10月29日、安全保障協議委員会は、「日米同盟：未来のための変革と再編」と題する共同文書（以下「2+2」共同文書）の中で、日米両国が負うべき役割、任務と保有すべき能力を明らかにした<sup>22</sup>。「2+2」共同文書は、今後日米両国の協力における重点分野を「(新たな脅威や多様な事態への対応を含む)日本の防衛及び周辺事態への対応」と「国際平和協力活動への参加をはじめとする国際的な安全保障環境改善のための取り組み」のふたつのカテゴリー

<sup>21</sup> 村西正敏「パキスタン国際緊急航空援助隊に参加して」『陸上航空』No. 209（「陸上航空」委員会、2006年4月）、25-34頁。

<sup>22</sup> 外務省・防衛庁「日米同盟：未来のための変革と再編」（2005年10月29日）。

で整理した。さらに、これらの場面において協力を強化すべき活動として具体的に次の15項目を例示した。①防空、②ミサイル防衛、③PSI（拡散に対する安全保障構想）等の拡散対処、④テロ対処、⑤機雷戦・船舶検査などの海上活動、⑥搜索救難活動、⑦情報・監視・警戒、⑧人道支援活動、⑨復興支援、⑩PKOやPKOに関する他国の能力開発支援、⑪米軍施設を含むインフラ防護、⑫大量破壊兵器の廃棄や汚染対処、⑬補給や輸送を含む相互の後方支援、⑭施設等の提供、及び⑮非戦闘員の救出に際する協力である。

これらの場面における協力項目は、任務・役割・能力に関する日米協議の結果であり、日本の活動という視点から見れば、日本の政策上可能であり、望ましく、かつ日本の能力が米国を補完できる分野としてとらえることができる。一方、強大な能力を持つ米国にとって有用であるとすれば、米国以外の国際社会にとっても有用であることはすでに述べた。上記15項目のうち、下線を付したものは人道復興支援、テロ対策・大量破壊兵器の拡散防止における準軍事的あるいは非軍事的な協力である。「04防衛大綱」が「国際的な安全保障環境を改善するための主体的・積極的な取り組み」として重視した分野にあたり、言い換えれば、本稿が主題とする平和構築にも結びつく分野である。

### (3) 国際公共財としての自衛隊を活用するための体制

国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組んでいくための環境が整備されつつある。2007年1月、防衛庁は防衛省に移行するとともに、それまで付随的任務と位置付けられてきた国際任務を本来任務とした。自衛隊の部隊が、より迅速かつ有効に国際任務に対応するための体制も整備されてきた。例えば、陸上自衛隊は、2007年3月、ヘリコプター団や空挺団などの即応性の高い部隊を一元的に運用するため中央即応集団を新編した。同集団は、隷下におかれた中央即応連隊などの部隊をもって、国際任務の初動に対処するとともに、派遣される陸上自衛隊の全部隊を指揮する責任を有する。また、その隷下には国際活動教育隊が置かれており、国際平和協力活動に際して基幹となる要員に対して、平素から教育訓練を行うとともに、各部隊で実施する訓練の支援や国際平

和協力活動に係わる教訓などを研究・蓄積して教育訓練に反映する任務も併せ持っている<sup>23</sup>。

陸海空自衛隊をより有機的に運用するための体制変革も進められた。2006年3月27日、統合幕僚会議事務局に代えて統合幕僚監部が設置され、統合幕僚会議議長に代えて統合幕僚長のポストが新設された。従来、各自衛隊の運用に関する長官の指揮命令は、各幕僚長を通じて行ってきた。新たな体制においては、統合幕僚長が、陸海空自衛隊を含めた統一的な運用構想を立案し、また、自衛隊の運用に関する長官の指揮は統合幕僚長を通じて行い、自衛隊の運用に関する命令は統合幕僚長が執行することとされた。この変化の背景には、「国際平和協力業務や対テロ協力支援活動等のように、自衛隊が国外において活動する機会も増加しており、これらの活動に際しては、各自衛隊の能力を事態の特性に応じて柔軟に組み合わせた運用が必要である」との認識があった<sup>24</sup>。

「04防衛大綱」の下で装備面での改善も進んでいる。「輸送機、ヘリコプター、軽装甲機動車など国際平和協力活動に資する装備品を整備する」こととされており、また、「国際平和協力活動に適切に取り組むため、空中給油・輸送部隊を新設し、また、現有の輸送機（C-1）より輸送・飛行能力の優れた次期輸送機（C-X）を整備する」こととされている<sup>25</sup>。

このように自衛隊が国際平和協力活動に取り組む体制は着実に整っている。一方、自衛隊が行う国際平和協力活動やそのための能力は手段の一部に過ぎない。日本が持っている政府・非政府機関、さらには米軍をはじめとする諸国の軍、あるいは他国の政府・非政府機関などと有機的に機能してはじめて実効性が保たれる。各省庁間、官民間、国家間の境界を越えた協力をめぐって広範な議論が必要となる。また、このような手段を使って、日本として何を達成したいのかという点は、国家・国民の意思にかかっている。平和構築などの

<sup>23</sup> 防衛庁『日本の防衛（平成17年版）』（ぎょうせい、2005年）、101頁。

<sup>24</sup> 統合幕僚会議「『統合運用に関する検討』成果報告書」（防衛庁、2002年12月19日）、3頁。  
<http://www.jda.go.jp/join/folder/seikahoukoku/cyou-houkoku.pdf>。

<sup>25</sup> 防衛庁『日本の防衛（平成17年版）』、104、113頁。

分野に日本がどのように取り組むかという点に関するビジョンについて国民的な議論がまたれるゆえんである。

### おわりに：平和構築の鍵としての「治安と復興（安全と豊かさ）の連鎖」

国際社会が現在イラクやアフガニスタンで行っていることは、まさに紛争後の平和構築であり、軍事行動の区分でいえば安定化作戦である。反政府勢力やテロリスト、あるいはゲリラといった、非対称の敵を相手とした闘いである。このような活動は、正規軍を相手とする作戦にはない側面を多く持っている。もちろん、自衛隊がイラクで行った活動の目的は、あくまで人道復興支援であり、テロリストと直接戦うことではない。しかしながら、米軍をはじめとする多国籍軍が行った治安回復・維持のための作戦と人道復興支援を目的とする活動は、相互に作用しつつその成果を蓄積すべき性格のものである。治安回復によって安全が確保されれば復興事業が容易になり、復興が促進される。インフラ再建が進み、また、雇用が創出されれば、これによって豊かさを取り戻したイラク国民の中に安定を求める機運が高まってくる。イラク国民自身によって、安定を脅かすテロリストが排除されるという構図が出来上がる。こうして生み出されたより安定した社会には、より大きな規模の復興事業がもたらされ、いわば、安全と豊かさの連鎖が生まれるのである。

安全と豊かさの連鎖を拡大していく上で、軍、官、民の関係機関が連携しながらそれぞれの役割を果たしていくことは極めて重要である。アフガニスタンでは、NATO諸国などを中心とする各国が、これらの諸機能をPRT（Provincial Reconstruction Team）の形にまとめ、軍が治安を、政府・非政府機関がインフラ整備や産業復興を担当することによってそれぞれの地域における平和構築に努力している。一方、日本がサマワにおいて行ったのは、PRTのひな形ともいえるものであった。サマワにおける自衛隊宿営地には、外務省のサマワ事務所が置かれ、ODA（政府開発援助）を担当する外交官が、自衛隊員とともに、復興支援事業にあたった。ODAと自衛隊の活動を「車の両輪」としてとらえ、たとえば、ODAによってムサンナー県内の病院4カ所に医療器材を提



供した後、自衛隊員がこれらの病院に赴いて供与された医療器材の使用方法や診断・治療技術に関する指導や助言を行った。また、自衛隊が運河から取水・浄水した水を、ODAでムサンナー県水道局に供与した給水車で配布したのもこの例である<sup>26</sup>。一方、復興事業が進み、より安定的な状況が確保され、さらに大規模なODA案件や民間ベースでの事業が参入することになれば、自衛隊の役割は相対的に縮小する。この点について、第一次復興支援群の番匠群長は、2005年7月に国際交流基金日米センターが主催したシンポジウムで次のように述べている。

今は、さまざまな理由によって、イラクにおいて自衛隊が活動しておりますけれども、私たちの活動を、ある段階で、外務省を中心とする方々、ODAに関連する方々とか、あるいはNGO、NPOの方々とか、あるいは民間の方々とか、もちろん政府の他の機関の方々とか、こういう方々にお渡しする時期が、遠からず来るのではないかというふうに思っております。そのときまで、私たちは命ぜられるときまでベストを尽くし、また誠実にこの任務を果たしていきたいというふうに思っております<sup>27</sup>。

ここで考えなければならないのは、安全と豊かさの連鎖を拡大するためには、産業の発展が不可欠だということである。日本は、イラクに対して、合計50億ドルの支援を行う旨表明した。そのうち無償資金協力については、15億ドルの供与すべてがすでに決定し、電力、水・医療、治安、教育などの分野における支援を行ってきた。これらの支援はイラク国民の生活基盤を再建し、治安状況を改善することが狙いであり、イラク国民に基本的なサービスを提供するという意味を持つものではあるが、今後の発展に不可欠な産業復興に直接つながるものではない。また、雇用の創出という点でいえば、インフラ整備など

---

<sup>26</sup> 外務省「日本の対イラク支援」（外務省作成パンフレット、2004年12月）。<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/iraq\\_fs.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/iraq_fs.html)>.

<sup>27</sup> 国際交流基金日米センター「報告書」、19頁。

にかかわる、いわば公共事業のための雇用に限定されたものである。自衛隊によるものを含め、初期の人道復興支援活動は、安全と豊かさの連鎖にきっかけを与えたにすぎず、これを拡大していくことが大切である。この点、日本政府は、総額35億ドルに及ぶ円借款について、運輸、エネルギー、産業プラントなどの分野における具体的な事業についてイラク政府と調整を重ね、すでに20億ドル以上の具体的な事業に関して合意した。このような経済協力を真に実効あるもの、すなわちイラク国民に対して利潤をもたらすものとすることによって、先に述べた安全と豊かさの連鎖をより確実にすることがきわめて重要である。

このことは、アフガニスタンでの平和構築においてより鮮明である。すなわち、アフガニスタンを安定した国家とし、テロリストにとっての温床となることを妨げるためには、タリバン勢力が強い東部および南部において、芥子の栽培に代わる産業を根付かせることが不可欠である。麻葉の売買がテロ組織の資金源だからである。また、思想信条にまったく関係がないとしても麻葉を売買するグループにとっては、市場である社会の秩序が乱れていることが望ましい。地方の土地を支配する部族長などとしては、中央政府の影響力が強まることを避けるためにも軍や警察によって社会秩序が統制されることは望ましくない。異なる動機をもったさまざまなグループが、治安と法秩序の混乱を願って行動しているのである。

この状況を打開するためには、芥子栽培に代わる産業、例えば農作物の栽培と加工によって利益率の高い製品を生み出す仕組みが不可欠である。かつてミャンマーでは蕎麦が大麻を代替して一掃し、現在では、二次産品として蕎麦焼酎が生産されている。アフガニスタンにおいてもいくつかの可能性が指摘されている。たとえば、世界有数の石榴の産地であることに着目し、そのエッセンスオイルを石鹸などに加工して販売するビジネスが成功しているとの報告もある。ラベンダーやサフランのような高山植物も候補である。ここで重要なことは、代替農産品をみつけるだけでは意味がないということである。栽培のための農業技術はもとより、利益率の高い産物にするための加工技術を導入することが不可欠である。そのためのプラント建設も必要になる。さらに、

アフガニスタン国内および輸出先となるヨーロッパ、アジア、アメリカにいたる輸送路を確保し、さらに、輸出先の地域における販路も並行して開拓しなければならない。そもそもこのような事業を安心して進められるような治安情勢をつくるのが前提であるが、治安だけが目的であってはならない。治安と復興・繁栄の連鎖を生むグランド・デザインが必要なのである。

軍事力の立場から見てみる。平和構築において軍事力でなければできないことは多い。紛争後の治安回復やインフラが不十分な地域における道路建設のような初期の復興事業である。一方、軍事力による活動が成功するに連れて、その役割は小さくなっていく。言い換えれば、軍隊が不要とされることが、軍事力による活動が成功した目安になるということである。しかも、このような状態を軍事力だけで作り上げることはできない。自衛隊がイラクで経験したとおり、この時点においてすでに治安と復興の連鎖が不可欠なのである。さらに、軍事力の役割が小さくなってからの官民機関による活動はより重要である。治安と復興、そして繁栄への連鎖にまで拡大していかなければならないからである。軍事力の立場から言えば、平和構築活動への参加について判断する時点において、このような連鎖を可能とする国造りの道筋を描いておかねばならないということである。

