

国際社会における国益概念の変容：国連PKO活動を事例として

野間口，陽
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/26246>

出版情報：学生法政論集. 7, pp.105-122, 2013-03-26. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

国際社会における国益概念の変容

——国連PKO活動を事例として

野間口 陽

目次

はじめに

第1章 国益、国際益、世界益の各意義

第2章 PKO事例研究

第3章 PKOと国益、国際益、世界益

おわりに

はじめに

国際貢献、国際協調を考える際、国際益という言葉がよく引き合いに出される。従来は国益と国益が衝突する中で、相互に妥協点を探り合い、調整を図っていく作業こそが国際益の追求と考えられていた。しかし冷戦終結後、環境問題やグローバルな経済活動の進展などに注目が集まり、事態は変化してきた。各国の相互依存が深まり、国益という枠にはまらない国際社会全体の利益を考慮するようになってきた。ここでいう国際益とは国家からなる国際社会全体の利益¹のことであるが、国際益と、人間の安全保障の問題である世界益はどのような関係にあるのだろうか。例えば、A国、B国、C国の国益がそれぞれあるとする。その国益同士が交わる部分を国際益とする。国際益と世界益を区別しなければ、その交わる部分に世界益も含まれると解釈していることになる。しかし、世界益が国家という枠組みを越えた人類に普遍的な利益であるとするれば、世界益は国際益とは全く別の部分に存在するのではないかと考えられる—これが本稿の見解である。つまり、国際益と世界益を別物として捉えることによって、国益の枠組みを離れた人類全体の普遍的利益を考慮することができるのではないかという問題提起である。

人類全体の環境問題の動きは1972年に国連人間環境会議が開催され高まってきた。1992年には「環境と開発に関する国連会議」が開かれた。両会議の環境問題に対する位置付けは異なる。前者はあくまで「公害問題」としてどう対処するかについて議論していたが、後者は地球全体の環境問題を問題視している。このことは、冷戦終結前後で国際社会の関心事項に変化が起り、国連における利益の枠組みが変化したことを意味している。冷戦

¹ 小原雅博『国益と外交』日本経済新聞社、2007年、22頁。

中、国連は国家の利益のせめぎ合いの場であり、特に国連安保理は東西両陣営の利益の草狩場であった。だが冷戦が終わり、東西陣営を代表する覇権国が影響力を失ったことで、国連における関心事項は国際社会全体の利益へと変化していった。

日本では1992年に「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（以下、PKO協力法）が制定され、以来カンボジア、スーダン、ハイチなどに自衛隊が派遣された。PKO協力法第1条ではその目的を「国際連合平和維持活動、人道的な国際救援活動及び国際的な選挙監視活動に対し適切かつ迅速な協力を行うため、(中略)国際平和協力業務の実施体制を整備するとともに、これらの活動に対する物資協力のための措置等を講じ、もって我が国が国際連合を中心とした国際平和のための努力に積極的に寄与すること」としている。すなわち、国連のPKO活動に日本も加わることで「国際平和」という国際益の獲得に努めることがねらいである。日本は憲法9条との関係から海外に自衛隊を派遣することは困難である。そのため海外からは「日本はお金だけの援助しかしない」との批判もあった。しかし、これまでPKO協力法による自衛隊の人的支援でなくても、民間企業やNGOによる技術支援等が行われてきた。したがって、PKO協力法による自衛隊派遣のみが人的支援とは言えず、むしろ自衛隊以外のアクターが行うことで中立性を保てる場合もある。また、PKO協力法による自衛隊派遣には途上国と日本の関係が深化するというメリットも考えられていた。一方、PKO協力法は一般法ではないため、何れかの国に派遣する度に新しい法律を制定することになるため、途上国との恒常的な関係を結ぶことは難しいのではないかという課題もある。

長らく「国際益は互いに相反する国益を調整するために作られるもの」と認識されてきた。各国が国益を追求しようとする際、自国に国益があるのと同時に他国にも国益があることを理解しなければならないため、たとえ一部であっても相互に共有できる国益があれば、それを国際益と考えてきたからである²。相互に共有できる国益とは、国家の生存に直接関わる死活的国益とは違って互いに譲歩ができるものであり、死活的国益に影響を与える二次的国益の範疇にあることが多い。

しかし、自国の生存に関わる死活的国益が他国にとっては二次的国益である局面も存在することを念頭に置けば、国益の相互に共有できる点が国際益であるとは言えないのではないか。そもそも各国の国益の延長線上に国際益があるという認識に誤りがあるのではないかということである。

では、国際益を獲得するための活動はPKOのような国連の行う活動のみでしか達成され得ないのであろうか。企業活動が地球的規模で行われるようになり、金融の国際化が世界的規模で進行する「グローバル化」が進んだことで、二次的国益の部分で各国の国益が重なる状況は増えてきている。また国連加盟国全体が協力しなくても、数カ国の間で国際

² 同上書、26頁。

益を獲得できる局面も形成されている。このことは以前から考えられてきた国際益の概念が少しずつ変わってきていることを示す。すなわち、PKOのような活動でしか獲得されない国際益と、数カ国間の合意の下でも獲得される、むしろ国連の枠内だけでは解決することのできない国際益の間には違いが存在するのではないかということである。

例えば、数カ国間の合意の下で行われる国際貢献の形として、イラク戦争時における日本の自衛隊派遣があげられる。この際、当時の首相であった小泉純一郎は派遣が「国際貢献」であることを強調していた。だが、そもそもイラク戦争自体に国連安保理決議上の明確な根拠が存在しない。にも拘わらず、その戦争の復興という国際益を獲得するための「国際貢献」と呼ぶのは妥当であるのか。この派遣で、日本と米国とイラクの各国益が重なりあった部分を国際益と呼ぶことには無理があったと考える。ここから推測されることは、国益の重なりあった部分をそのまま国際益と定義することは、各国の思惑に左右され恣意的に国際益が操作される可能性があるということである。

国際益と類似して使われる言葉として「世界益」がある。例えば、人間の安全保障の面で環境保護や感染症拡大の防止に努めることは、21世紀の新たな柱として位置付けられつつある³。冷戦終結まで「国家の利益＝国民の利益」であった。だが、冷戦終結後「国家の利益≠国民の利益」という考え方が現れた。すなわち、後者の認識では人間の安全保障という政治体制や宗教・民族の違いを越えた利益が大きく絡む問題に国際社会の主眼が置かれるようになり、国際益と世界益との間にある種の緊張関係が生じるようになっている。

以上の問題を踏まえて、本稿では「国際益とは如何なるものか」を考察することで、国連の枠組みで、あるいは国連の枠組みを越えて国際社会が諸問題の解決のために協力していくためには如何なる行動指針を確立すべきなのかを考察する。この考察を通じて日本が、どのような形で国際社会の中での国際益や世界益に貢献していくことができるのかを検討することが出来ると考えるからである。

以下、本稿の構成は次の通りである。

第1章では国益・国際益・世界益の定義を、本稿の仮説と比較しながら再定義する。第2章では国連が国際益の追求として行ってきたPKOの事例をみながら、第1章で立てた仮説をもとに検証していく。第3章では国際益や世界益を追求していくために、日本や国連が行っていくことのできることは如何なる活動であるか、検討していく。

第1章 国益、国際益、世界益の各意義

「国益」という言葉はメディア等でも頻出している。しかし、その概念は曖昧としている。それは定義を明確にしないことで、都合よく使うことができる言葉であるからである。

³ 同上書、27頁。

そこで本章では、国益・国際益・世界益の意義をリアリズム⁴、リベラリズム⁵の観点から考察し、更に両者を折衷している小原雅博の『国益と外交—世界システムと日本の戦略』（2007年）を参照しながら検討を掘り下げていく。

第1節 国益とは

国益とはどのようなものか。国益を考える上で前提となる二つの考え方がある—リアリズムとリベラリズムである。両者の大きな相違点はリアリズムが国家対国家の関係を分析の中心とし、各国の国益の大小が国際システムの動きを左右すると考えられるのに対して、リベラリズムでは国際機関やNGOなど国家以外の主体も含めて国際社会を考えるため、国際益・世界益も重要な考慮対象となることである。リアリズムの観点からは、主権国家を超える世界政府の存在しない国際システムにおいては、国家が国益を追求することによって国際関係の安定的秩序に到達する⁶。リベラリズムの観点からは、国益追求によってもたらされるのは絶えざる戦争の間の一時的休戦でしかないという認識が導かれる。国家の利益と対極にある倫理や道徳を重視し、国際法や国際世論によって国際協調や軍縮を進め、平和を実現することを目指す⁷。

他方、小原は国益という概念を次のように理解している。国益は国家の生存と安全に関わる「死活的国益」と、自国の主権や領土に直接かかわる利益ではないが、死活的国益に影響を与える利益として政治指導者が認識する「二次的国益」に分けられる。だがこのように分離して考えたとしても、国益がそもそも何かが明らかにならないと国益概念は分からない。第一の問題点は、「国家」という主体が一体どのようなものなのか判然としていないことにある。つまり、国家が主体になるのか国民が主体になるかによって、国益の概念が変化するということである。ただし国家益と国民益が同一になる場合もある。国民の利益や権利の前提条件となる国家の独立や安全が脅かされる場合には、国民は脅威を取り除く間、自らの地位である国民よりも、国家の利益を優先せざるを得ない⁸。戦争やテロなどで国家が他国からの武力攻撃の脅威にさらされた場合、犠牲になるのは国民であり、国家が国民の命を守ることは至上命題となる。それは国家が「国家益」を守ることに専念して

⁴ アメリカの国際政治学者ウォルツによるとリアリズムとは、国際関係の因果関係を、無政府状態とパワー分布から考えられるとした説である。国際構造は無政府状態にあり、無政府状態はそれぞれの国家がもつ文化や制度、価値などの違いを超えて、同じように機能することを国家に促す。しかし全ての国家が全く同じ行動をとらないのは、その能力に格差があるからであると説いた（吉川直人、野口和彦編『国際関係理論』勁草書房、2006年、141-2頁）。

⁵ リベラリズムの考え方に則れば、国際政治において、もっとも基本的かつ中心的なアクターは依然として主権国家であるが、国際組織や多国籍企業、NGOといった非国家主体も重要な主体として作用している（同上、157-8頁）。

⁶ 小原、前掲書、45頁。

⁷ 同上書、46頁。

⁸ 同上書、123頁。

いるわけだが、同時に「国民益」を守ることもつながっている。

国益を特に重視しながら外交を進めてきた国として米国が挙げられるが、米国は理想主義的な国益を追求してきたと言える。古くからモンロー宣言によって孤立主義を掲げてきた米国は、自らを「神の国」として認識してきた。さらに米国では「世界が従うべき、理念の灯台としての役割、そして到達すべき希望としての役割を担わなければならない」というウィルソン主義の考え方も根付いてきた。そうした認識の上に、米国民の大多数は自国の利益を追求すれば人類全体の利益を追求できるとの見方を容易に受け入れてきた⁹。しかし、このことは、国際益を追求していると他国に見せることによって、実際には国益を追求していることを隠しているように捉えられる。理想主義の米国が掲げる普遍的価値の一つに「民主主義」がある。民主主義国家は、互いに戦わず、よりよい貿易相手となり、外交のパートナーとなるため、米国の安全を確保し持続的な平和を構築するための最良の戦略は、世界各国の民主主義の進展を支援することであるとされてきた¹⁰。他方で米国が国際社会との協調や国連の役割を軽視したことは、米国が自由や民主主義を普遍的な価値に高めながら国際的なルール作りを進める上でマイナスに働いたとの批判もある¹¹。

冷戦終結後も、自由主義と民主主義によらない共産主義や権威主義によって統治される国家は多く存在する。そうした国家では国家の利益は手続的にも実質的にも国民の利益を反映していない。したがって、政治体制や統治体制によって国家の利益と国民の利益は多様になる¹²。また、「国民の利益」すなわち「国民全体の利益」が「一国に居住する民族全体の利益」と一致しない場合もある。世界のおよそ8割は多民族国家であり少数民族の利益にどう配慮していくかが、国民国家の正当性や政治的安定性を左右するからである。さらに、民主主義国家であれば自明に国民の利益が国家の利益につながるとも言いがたい。民主主義は国益を決定する「手続きの正統性」を重視しているものの、正統な手続きによって決定された国益の実態が国民の利益とは限らない。国民の代表と言われる国会が、利権に惑わされ一部の業界や選曲の利益しか実現しない政策を作る可能性は否定できないし、間接民主主義の下では国益を左右する政策を全て、選挙で国民の意思を反映させながら決定・実行することはできない¹³。また、グローバル化が進んで人々が国境を越えてビジネスを行うことができるようになった現代、ますます国民の利益を一義的に定義することが困難になっている。

以上のように「国家の利益＝国民の利益」とは一概に言えないことが分かる。だが「国

⁹ ヘンリー・キッシンジャー（岡崎久彦訳）『外交』上巻、日本経済新聞社、1996年、44頁、58頁。ロバート・ケーガン（山岡洋一訳）『ネオコンの論理—アメリカ新保守主義の世界戦略』光文社、2003年、118-9頁。

¹⁰ 1994年のクリントンの一般教書演説。

¹¹ 小原、前掲書、72頁。

¹² 同上書、119頁。

¹³ 同上書、121頁。

家の利益＝国民の利益」という「である」論が存在する一方、「国民の利益が国家の利益であるべき」あるいは「国民の利益がこうあるべき」という「べき」論もある。これは理想的な国益である。しかし、リアリズムの立場からは理想的な国益など存在しない。なぜならば、パワーという観点から定義される利益が国際関係を動かしており、こうしたパワーを競う世界では主権国家の最低条件は生き残ることであるからである。このことは、国家利益が国家の生存とほぼ同義であることを意味する。また、リアリズムの考え方では道義的行動は国家行動には当てはまらないことになる。十字軍がもたらした悲劇から想起されるように、国家が特定の道義を普遍的な道義として正当化すれば狂信的な宗教戦争を巻き起こすことになる。つまり、宗教戦争を回避し、国家間の妥協を可能にする方法がパワーに基づく利益の追求であるため、リアリズム観からは国益を考慮するにあたって「べき」論は妥当ではないという結論に至る¹⁴。

第2節 国際益、世界益とは

前段まで述べた国益との関係の上で、国際益とはどこに登場するのか。A国とB国が緊密な関係を築いているとき国益と国益が共有できる、あるいは重なり合う部分が生まれるかもしれない。それが「互惠的国益」であり、この部分が「国際益」となるというのが小原の持論である。勿論、二国間で形成されるものだけではなく、国連やWTOなどを通じて多国間で形成されるものも国際益と言える¹⁵。

しかし、そもそも互惠的国益とは存在しうなのか。特にネオリアリズムの立場からは無政府状態がもたらす自助システムは、国家に他国より少しでも多くの「相対利益」を追求するように強いる。そのため、約束を破って相手を出し抜くことで利益を得ようとする。実際、第二次世界大戦は既得権益をもたない国家が現状に満足することなく、権力を追求し現状を変更しようとして勃発した¹⁶。つまり、一国が得をすればもう一国は損をするということである¹⁷。だが、ネオリベラル的観点から分析すれば、国家は自国の利益を最大化するために合理的選択を行う前提があっても、国家が常に短期的な相対利得を追求する行動ばかりとるのではなく、常に国家間で武力行使の可能性が存在するわけではないという¹⁸。

だがリベラリズムは、国際システムは無政府状態であり、国家は合理的な単一の主体として自国の利益を最大化するために合理的選択を行うというリアリズムと同じ前提に立つものの、国家は常に短期的な相対利得の追求に走るわけではないと考える。さらに国際制

¹⁴ 吉川、野口、前掲書、140頁。

¹⁵ 小原、前掲書、81-3頁。

¹⁶ 同上書、166頁。

¹⁷ 同上書、143頁。

¹⁸ 同上書、173頁。

度や国際機関による国際協調の可能性を楽観視している。国際制度や国際機関を通じて交渉と政策調整を繰り返し合うことで、協力し合う規範が生まれ、国際制度や国際機関に内部化されたその規則や規範が国家間に共通の問題意識や課題を喚起するとした¹⁹。ここに共有される問題意識や課題を乗り越えることで生まれる利益が国際益であるとリベラリズムは考えているのである。

一方、「世界益」は国際益と如何に異なるのであろうか。グローバル化と情報化が進展したことによって国家の枠組みを前提とする国益概念を超える、世界益を重視する声が高まってきた。つまり、この世界益という概念は民族や国家という枠組みを越えて、地球に暮らす人類として重要視せざるを得ない、環境、貧困、紛争などの問題を解決していく際に考慮すべきものと言える。これは所謂「人間の安全保障」の問題であると小原は述べる²⁰。すなわち、「環境よりも豊かさが先」という主張に代表されるような、目前の国益（相対利益）を各国が主張して譲らなければ、達成されない利益を世界益と呼ぶべきであろう²¹。

小原は以上を踏まえて、「国際益と世界益は『開かれた国益』の延長線上に見えてくるものである」と述べる²²。しかし、本当に国益の延長線上でなければ、国際益と世界益を考えることはできないのだろうか。

第3節 国連の役割

ここで国連の役割を考えてみたい。国連を構成するのは200余りの主権国家である。すなわち、世界中の主権国家が一堂に会し、国益と国益が衝突したり共有されたりする局面は数多くある。国連安保理は世界中の安全保障を扱う場であるだけに、各国の「死活的国益」が衝突する。この中で、各国が国益の妥協点を探る作業が行われている。小原の主張では、この国益の妥協点の探り合いこそが国際益の追求ということになる。だが同時に、国連は世界益の追求の主導権をとるという役割も担っている。世界益が対象とする、環境問題、衛生問題、貧困問題、子供の教育問題など国家という枠組みを越えて取り組まなければならない問題に対処する世界規模の主要な機関が国連には存在する。

しかし、あくまで国連は主権国家の集まりである。世界益の追求のためにはむしろ国家という枠組みが邪魔なように思えるにも拘わらず、世界益の追求のための主要機関は国連に集まっているのである。ここで課題とすべきは国家の枠組みでしか対処できない国連に、国家の枠組みを越えて活動しているNGOなどの、非国家アクターをいかにして取り込めるかという点である。

¹⁹ 吉川、野口、前掲書、173-4頁。

²⁰ 小原、前掲書、102頁。

²¹ 日本経済新聞社編『日本の選択—国益から地球益へのプログラム』日本経済新聞社、1991年、79頁。

²² 同上書、103頁。

第2章 PKO事例研究

前章では国益と国際益・世界益の意義を探った。また、国連は世界益追求のイニシアチブをとる役割も担っていることを明らかにした。それらを踏まえて本章では、国益・国際益・世界益の意義が冷戦終結の前後で変化してきたようにPKO活動も変化があったのではないかという仮説のもとに、国連が国際益・世界益の追求として行ってきたPKOの事例研究を行う。

事例研究に入る前に、PKOの法的枠組みについて整理したい。国連創設時に措定された集団安全保障体制は、実際には東西冷戦で効果的には機能しなかった。安保理における拒否権の行使が冷戦の影響で促され、「平和に対する脅威」等の認定や集団的措置の決定を妨げた。こうした現実を受けて国連は、国連平和の維持に寄与しうる最低限の機能領域としてPKOを作り出した²³。PKOは国連創設時から予定されていた活動ではないため、国連憲章中に明確な規定がない。

冷戦期に生成されたPKOの典型例は大きく2つに分けられる。第一に「平和維持軍(PKF)」であり、軽武装の歩兵部隊から成り、主として戦闘再発の防止、兵力引き離し、国内治安の維持・回復が任務である。第二は「監視団」といわれるもので、原則として非武装の将校団および文民部門で構成され、主として停戦の監視、停戦の違反行為に関する安保理への報告にあたる。これら二つのPKOに共通するのは以下の特徴である。①紛争当事者や受け入れ国の同意・協力(非強制性)、②要員提供の任意、③紛争に対する公平性(特別利害関係国の除外)、④国連事務総長による指揮・統制、⑤自衛以外での武力行使の禁止、である²⁴。

さらに、PKOは冷戦期に国連が慣行を通じて形成・発展させた「伝統的PKO」と、冷戦後にさらに発展を遂げたものとして「第二世代のPKO」に分類される²⁵。前者は国連憲章第6章の下での紛争の平和的解決機能の延長線上で、これを補完するために形成、発展した制度である。1956年のスエズ動乱に際して、国連が国連緊急軍(UNEF)を創設するにあたり、ハマースホルド事務総長が国連総会に提出した最終報告書には関係国の同意と協力に基づく中立的・非強制的な型の軍隊であることが示されている。つまり、ここでいうPKOの機能は武力紛争の軍事的側面の収集を通じて、紛争が平和的に解決するための素地を作り出すことにある²⁶。

一方、第二世代のPKOとは冷戦後、内戦型の国際紛争が圧倒的に増えたことにより、

²³ 柳原正治・森川幸一・兼原敦子編『プラクティス国際法講義』信山社、2010年、382頁。

²⁴ 同上書、383-4頁。

²⁵ 香西茂「1 国連平和維持活動(PKO)の意義と問題点」日本国際連合学会編『21世紀における国連システムの役割と展望』国際書院、2000年、9頁。

²⁶ 同上論文、10-1頁。

停戦の監視といった軍事的任務に加えて、人道的任務や国家の行政面や統治に関わる分野にまで任務が広がったものである。また、国連の和平努力により締結された包括的和平協定は単に紛争を軍事面で収束させるのみならず、さらに紛争の最終的決着をめざす和平達成への諸方策についての合意をも含んでいたことも任務の多様化に寄与したとみられる²⁷。

国益、国際益、世界益を考える上でPKOがなぜ適した事例であるか。それはPKOという活動自体は国際益を目指した活動であるにも拘わらず、その活動に参加するか否かは各国が自らの国益にかなうかを判断した上で決めるからである。すなわち、PKOには国益と国際益の交わる分野があるのである。以下、国益よりも国際益が重視された事例としてコンゴを第1節で、国際益よりも国益が重視された事例としてソマリアを第2節、国益と国際益の両者の調和を図ったカンボジアを第3節で取り上げる。

第1節 コンゴ国連軍

冷戦終結前の事例として、本節ではコンゴ国連軍(ONUC)の事例について検討する。

1960年6月、ベルギー領コンゴは独立した。しかし、独立後1週間もしないうちに軍隊に反乱が起きた。暴力は最初ベルギー人に向けられたものであったが、その後白人全体に向けられ、やがてその大量虐殺へと発展した²⁸。独立後2週間で、新生コンゴのカサブブ大統領はベルギー軍の介入を非難して米国に軍事援助を求めた。だがこれが受け入れられなかったため、国連に対し、ベルギー軍増強はコンゴとベルギー間の友好条約に違反し、侵略行為であって国際平和への脅威であるとして、この侵略からコンゴの領土を守るように求めた。翌日開かれた安全保障理事会で、コンゴに軍事援助を与える権限を事務総長に認める決議が可決された。決議では次の内容が宣言された。①ベルギー政府に対して、その軍隊をコンゴ共和国の領土から撤退させるよう要求する、②以下についてコンゴ共和国政府と協議の上、必要な措置を取る権限を事務総長に与える、国連の技術援助を得てコンゴ政府の努力を通じて、同国国家保安隊がその任務を十分果たすことができると同政府が認めるときまで必要な軍事援助を同政府に与える、③事務総長に対して、必要に応じて安保理に報告するように要請する²⁹。1960年7月から1961年11月までに安全保障理事会で採択された7つの決議による、コンゴにおける国連軍の任務は以下の4点である。①コンゴ政府を助けて、法と秩序の回復と維持をはかる、②国連の指揮下でないすべての外国軍、準軍事要員、政治顧問ならびに雇い兵の撤退を確保する、③コンゴ政府を助けて、コンゴ共和国の領土的一体性の回復とその保全、政治的独立の回復と維持をはかる、④内戦を防止する。当初問題の中核は、コンゴ政府の同意を得ずに介入したベルギー軍を排除することであり、これは9月初めまでには達成された。また、ONUCのコンゴ全土配置によっ

²⁷ 同上論文、11-3頁。

²⁸ 福田菊『国連とPKO—「戦わざる軍隊」のすべて』東信堂、1992年、102頁。

²⁹ 同上書、106頁。

て一定程度の秩序回復も実現された³⁰。

コンゴ国連軍は二度の武力行使を行った。一度目はルムンバ首相殺害に対する報復として始まったルムンバ首相派の勢力圏である北カタンガでの内戦の際である。このとき安保理は決議161を通じてONUCに対して新しい権能を与えた。本決議はコンゴにおける内戦防止のためにONUCに対して最後手段として武力行使を認めることを明記していた。その結果、1961年4月、ONUCは北カタンガでの内戦鎮圧のために、武力を行使してカタンガ警察隊を実力で排除した³¹。二度目はカタンガ州の傭兵排除を目的として、武力行使が容認された安保理決議169が採択された際である³²。ONUCはカタンガ兵から発砲を受けた時以外は発砲してはならないとされていた。国連軍の軍事的作戦は1962年12月30日から1963年1月21日までに行われ、ONUC側の死者は10名、負傷者は77名であった³³。

これら二度の武力行使の要因は、国内的要因として①コンゴ中央政府内部の分裂と対立、②中央政府対地方政府間の対立、③コンゴ国民を構成する種族間の対立抗争があった。さらに国際的要因として、国内抗争の各派と結びついた外国勢力の対立抗争が顕在化し、国連安保理での大国の不一致を生んだことが挙げられる³⁴。

第2節 ソマリア内戦

冷戦終結後にPKOが派遣された事例としてソマリア内戦時のUNOSOMがある。ソマリアは人口700万人のソマリ民族による単一民族国家で、宗教的にはスンニ派、言語もソマリ語で同一である。しかし、民族の政治的、社会的基盤は血族を下に構成された氏族支配におかれ、10以上の氏族、小氏族が並存している。1990年代に入って激化した内戦は氏族間の権力闘争が次の4点の要因によって先鋭化したことによる³⁵。その4点とはシアド・バーレ政権による圧政、バーレ政権追放後の国内混乱、経済の悪化と旱魃、冷戦期の米ソによる軍事援助と冷戦後のアメリカの態度変化である³⁶。特に4点目に関連し、冷戦時代に米ソ両陣営による武器の大量供与が急速な治安悪化を招いた³⁷。ソマリアへの国際社会の関与は当初、少数のNGOによる人道的援助のみだった。同時期、国連の積極的な対応がボスニアへ行われたのに対して、ソマリアへの介入は安保理の関心は低かった³⁸。

ソマリアへの介入は、大きく3つの時期に分けられる。①1992年7～11月の伝統的平和

³⁰ 同上書、110-1頁。

³¹ 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1991年、107頁。

³² 同上書、111頁。

³³ 福田、前掲書、123-4頁。

³⁴ 香西、前掲書『国連の平和維持活動』、102頁。

³⁵ 池澤美佐子「5 ソマリアと人道的介入」日本国際連合学会編『人道的介入と国連』国際書院、2001年、76頁。

³⁶ 同上論文、77-8頁。

³⁷ 川端清隆、持田繁『PKO新時代 国連安保理からの証言』岩波書店、1997年、51頁。

³⁸ 池澤、前掲論文、79頁。

維持活動による関与（UNOSOM I）、②1992年12月～1993年3月の多国籍軍による人道的介入、③1993年6月～1995年3月の平和強制型平和維持活動による強制行動（UNOSOM II）である³⁹。

①は安保理決議733においてソマリアにおける人道的援助活動を可能にする目的で、ソマリアの紛争当事者に対する停戦要請と武器禁輸措置を決定された上で、UNOSOM I が決議751によって設立された。しかし、実際には安保理内での意見分裂のためUNOSOM I の規模は極めて中途半端なものになった。安保理メンバーのうち、アフリカを中心とする非同盟諸国のメンバーは包括的解決のため、人道援助のみならず、政治・軍事面を含めた大がかりな国連関与の必要性を訴えた。一方で、PKOの無制限な拡大に歯止めをかけようとした米国など西側の大国はソマリアを人道上の問題として捉え、国連の役割も人道的側面に極力限定することを試みた。中国もまた、国連が加盟国の内政に干渉するような先例ができるのを恐れていた⁴⁰。結局、UNOSOM I は伝統的PKOとして活動する余地をほとんど与えられず、和平調停の成果もはっきりとは現れなかった⁴¹。

ソマリアは1992年11月になると、全人口の半数が数カ月以内に餓死しかねないという「極限状態」が到来した。それを受けて安保理では、ソマリア問題は憲章6章の下での対応では如何ともし難く、7章下での平和執行措置の発動を考慮すべきときが来たと言論された⁴²。米国は事務総長に対してPKOに替わる多国籍軍の派遣を提案し、米国としてはこれを組織・指揮する用意があると伝達した⁴³。こうして②は行われた。だがアメリカは自国の指揮権保持にこだわった。米国内でも多国籍軍の評価は別れ、「米国が軍事作戦を行うような死活的利益はソマリアにない」と当時の駐ケニア米国大使は断じている⁴⁴。

③は1993年3月、多国籍軍を引き継ぐため、広範囲で強力な任務を帯びたUNOSOM II の設立に向けて安保理は決議814を採択した。これは国連史上初の強制行動を含む平和執行の側面を帯びたPKOである⁴⁵。この活動はソマリア側の支持の着除、介入側の指揮権の実態と、公平性、中立性の欠如について問題点が指摘されている⁴⁶。

第3節 カンボジアPKO(UNTAC)

1975年、カンボジアでは共産主義勢力のクメール・ルージュが政権を掌握し、その後3年間にわたって市民の虐殺等を含む恐怖政治を行った。1979年1月にはベトナムの軍事介入により恐怖政治は終わりを告げ、ベトナム軍はヘン・サムリンを首班とする新政権を樹

³⁹ 同上論文、80-1頁。

⁴⁰ 川端、持田、前掲書、57-8頁。

⁴¹ 池澤、前掲論文、80頁。

⁴² 川端、持田、前掲書、63-4頁。

⁴³ 神余隆博編『国際平和協力入門』有斐閣、1995年、81頁。

⁴⁴ 川端、持田、前掲書、75頁。

⁴⁵ 神余、前掲書、83頁。

⁴⁶ 池澤、前掲論文、89-91頁。

立した⁴⁷。しかし、1989年4月にプノンペン政府、ベトナム、ラオスは同年9月末までにカンボジアに駐留しているベトナム軍が全面撤退する。大きな軍事力を持ち続けていたクメール・ルージュとプノンペン政府軍による内戦の激化の危機感が再燃した。1990年8月には国連安保理の常任理事国5カ国によるカンボジア和平への基本文書が作成された。その中で「カンボジアの主権を担う機関として最高国民評議会（SNC）の設立。停戦成立後、国連カンボジア暫定行政機構（UNTAC）による外国軍の撤退、軍事援助の停止、武装解除などの監視・検証。国連の管理による総選挙の実施」が決定された。その後、1991年パリで「カンボジア紛争の包括的な政治解決に関する協定」（カンボジア和平協定）が締結された⁴⁸。

本協定で定められたUNTACの任務は以下の通りである。①自由で、公正な選挙を組織、実施する、②そのため、新政府成立までの間、国連が外交、防衛、財政、公安、情報の行政責任を持つ、③外国軍隊の撤退、停戦の監視、モニター、検証を行う、④一般の人権の監視、⑤難民および避難民の帰国と再定住の促進である。UNTACの規模は非常に大きく、軍事部門では平和維持軍が12大隊で約15000人、軍事監視要員が約500人、文民部門では本部要員が100～200人、行政機構の管理、監督に約200人、選挙の組織と実施に300～400人、国内の治安維持のために警察官が約3000人であった⁴⁹。

UNTACには独自の特徴がみられ、他のPKOと区別して語られる。特徴とは第一に、前段で述べた規模の大きさ、第二に、その機能が複合的であること、第三に一つの独立国の政権に代わって主要行政の権限を行使したことである。二点目の複合的な機能の保持であるが同様の事例として、1962～1963年にわたって行われた西イリアンにおけるPKO活動（UNTEA）でも、同地域における行政の全権を行使した事例が挙げられる。だが、オランダの統治下からインドネシアに行政権を移行するまでの一時期に限られていた。第三の特徴についても、通常当該政府の意思に反して他の国家ほかの主体がその内政における権限を行使することは内政干渉として国際法上禁止されているにも拘わらず、UNTACはSNCの要請に基づいて一時的に行政権を把握しようとしている点で独自性が認められる。さらに、選挙が自由で公正に行われているかを監視する活動ではなく、UNTACでは国連が主権国家において選挙を組織・実施したことも国連史上初の試みである⁵⁰。

以上を踏まえるとUNTACの性質は以下の二点に収斂される。一つにはUNTACは国連憲章6章の枠組みの中で、自衛のための最終手段としての武力行使のみを認めるといふ基本線を守った在来型の国連平和維持活動の集大成であったという点である。もう一つは非常に強大な、国連による一国の信託統治に近いような暫定的な統治の権限を広範に与

⁴⁷ 福田、前掲書、173-5頁。

⁴⁸ 剣持一巳『PKO派兵〔分析と資料〕』緑風出版、1992年、116-8頁。

⁴⁹ 福田、前掲書、178-9頁。

⁵⁰ 同上書、181-4頁。

えられているという点である⁵¹。しかし、和平協定が掲げた五大目標は完全には達成されていないとみる見解もある⁵²。

ここまで3つの事例をみてきたが、この中ではカンボジアのみが成功しているように思われる。コンゴPKOが冷戦構造の中で米ソの対立に絡んだ活動であったことや、ソマリアの事例では途中で米国主導による多国籍軍が設立されたことにより、米国の国益追求にPKOが傾きかけたことに対して、カンボジアPKOは日米が多額の財政支援をしながらも、国連が中立な立場でカンボジアの選挙に携わったことなど、国益と国際益の調和を図った先に行われた活動であったからではないかという仮説が立つ。次章ではその仮説が成立するかを検証する。

第3章 PKOと国益、国際益、世界益

前章で、コンゴ、ソマリア、カンボジアのPKOでの活動の経緯、内容等を検討してきた。それを踏まえて、本章では3つの事例を理論的に考察していく。具体的には国益、国際益、世界益の関係を再検討するために以下の3点から考察を行う。①リアリズム—国益、②リベラリズム—国際益、③両者の折衷論—世界益である。以下の記述は、別表に対応している。

表1

	コンゴ	ソマリア	カンボジア
リアリズム	ソ連と米国の権力闘争	<ul style="list-style-type: none"> ・アフリカVS西側VS中国 ・力を持った米国主導の多国籍軍介入へ 	米国と日本がほとんどの経費を賄う（ただし、ベトナム寄りに）
リベラリズム	<ul style="list-style-type: none"> ・アフリカを中心としながらも合計29カ国が軍に参加（アフリカの問題はアフリカの手で） ・初期はカナダ、スイス、ソ連、英国、米国が戦力投入 	<ul style="list-style-type: none"> ・国連がアイディード將軍を逮捕しようとした ・多国籍軍撤退後の活動をPKOが引き継いだことで飢餓状態がさらに改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙を国連自身の手で行うことで国連による信託統治が成立 ・武力不行使原則を守り通せた
小原	<ul style="list-style-type: none"> ・加盟国間に鋭い対立があったことで、玉虫色の表現になった ・国益同士が重なり合う部分が狭すぎて、それだけで国際益全てを包括するとは言えない 	多国籍軍の方が劇的成果を取めている（→小原の意見に賛成できるかも）	米国と日本の国益が重なり合う部分に、国際益が生まれた（ただしベトナム寄り）

⁵¹ 明石康「インタビュー カンボジアPKOの成果—何をなしえ、何をなしえなかったか—」『世界』587号、岩波書店、1993年、169頁。

⁵² ラウル・M・ジェンナー、船波恵子、ソチュア・レイパー「UNTACへの評価—NGOはこう考える」『世界』587号、岩波書店、1993年、173-7頁。

表 2

	コンゴ	ソマリア	カンボジア
国	・ 米国：カタンガ州の鉱物資源	・ 冷戦期：ソ連と米国が大量に武器供与	・ 日本：貿易面で東南アジアに活路
益	・ ソ連：ルムンバ派を支持	・ 国連の内政干渉を止めたい中国 ・ 国連の役割を人道的側面に極力限定し、PKOの無制限な拡大に歯止めをかけたい西側諸国	・ 米国：対ベトナム政策の変化（これに日本も追随） ・ 米国、日本：ベトナムにある石油を狙うためにカンボジア問題をまず片づけたい
国際益	・ 安保理決議：「国際平和への脅威の排除」 ・ 大量虐殺を止めるという人道的保護	・ ソマリア紛争を政治問題として捉え、人道援助＋政治・軍事的にも国連が関与 ・ 安保理決議733：「ソマリアの現状は国際の平和と安全に対する脅威」 ・ 冷戦崩壊⇒新国際秩序へ	・ 国連が行政の全権行使で、4派の対立激化を防ぐ ・ 内戦の激化を止めること
世界益	国際益と変わらない？	飢餓状態の解決	国際益と変わらない？

第 1 節 リアリズム—国益の立場から

まずコンゴの事例を検討する。コンゴPKOの時代は冷戦がまだ終結していない時期である。米国はカタンガ州の鉱物資源を狙っており、カタンガ州の分離独立を押し進めていたベルギーに同調していた⁵³。一方、ソ連はルムンバ派を支持していた。この二カ国の間で、国益の衝突が起き、ソ連と米国の権力闘争が露骨に行われたものと考えられる。すなわち、この権力闘争の影響はPKO設立、実施の局面でも排除できなかったと言える。

ソマリアの事例では、冷戦時代から行われた東西両側からの大量の武器供与が原因となっていた。ソ連側からは2億7000万ドルにも上る武器供与が、その後80年代から米国からも武器供与が行われた⁵⁴。西側諸国は国連の役割を人道的側面に極力限定し、PKOの無制限な拡大に歯止めをかけたかった。また西側諸国に属さない国の中でも、例えば中国は国連の内政干渉を極力回避したかったとされ、PKOの安易な拡大には反対していた。しかし、アフリカ諸国は何としてでも国連の強力な介入によって事態を打開したかった。アフリカ諸国、米国など西側諸国、西側諸国以外でも国連の内政干渉を止めたい中国などがPKOの内容や範囲などで争うこととなった⁵⁵。しかし結局は、途中で投入された米国主導の多国籍軍の方が、飢餓状態を劇的に改善することができた。パワーを持った国が、自らの国益を求めて参加したことで国際益も形成されたと言える。

カンボジアPKOでは初めて日本がPKOに自衛隊を派遣した事例である。貿易面で米国に次ぐ利益を東南アジア諸国から得ていたことで、日本は国益追求においてカンボジア

⁵³ 福田、前掲書、119頁。

⁵⁴ 川端、持田、前掲書、51頁。

⁵⁵ 同上書、58-9頁。

はずせなかったものとされる。また当時、米国はベトナムとの対話を促進させようとしていた。さらに米国と日本が狙うその先には、ベトナムの石油があった。ベトナムの石油に手を付けるにはまずカンボジア問題を片付ける必要があったのだ。その結果日本は米国へ完全に追随することとなった。ほとんどの経費を負担していた米国と日本が大きな影響力を行使し、PKOの活動自体も日米寄りにならざるを得なかった⁵⁶。

第2節 リベラリズム—国際益の立場から

リベラリズムの立場から検討する。コンゴPKOで追求していた国際益は大量虐殺を止め人道的保護を進めることにあった。コンゴ国連軍を設立する安保理決議には「国際平和への脅威の排除」という文言がある。この国際益の追求のため、コンゴ国連軍にはアフリカ諸国を中心としながらも幅広く合計29カ国が軍に参加した。アフリカを中心としていた理由は「アフリカの問題はアフリカの手で」という地域主義に基づくものである。ただし、活動初期にはカナダ、スイス、ソ連、英国、米国が食料等の空輸に協力している⁵⁷。多様な国が参加していることから各国が相対利得にとらわれて動いているわけではないことが分かる。

ソマリアの事例ではソマリア紛争を政治的問題として捉え、人道的援助だけでなく政治面・軍事面でも大掛かりな国連関与を求めるアフリカ諸国の要請があった。これは、アフリカの安定という国際益である。安保理決議733では「ソマリアの現状は国際の平和と安全に対する脅威である」と述べられた。さらに冷戦が崩壊し、新国際秩序を構築すべきという国際的潮流もあった。新国際秩序の構築にあたっては国連のより積極的で広範な役割への熱い期待があったとされる⁵⁸。国連自身の取り組みとしては、自らの手でアイディード将軍を逮捕しようとした。この行動は失敗に終わっており、戦闘をますます激化することにつながったが国家以外のアクターが警察権を行使しようとした現れである。また飢餓状態を改善させた多国籍軍が撤退した後もPKOが引き継いだことにより飢餓状態はますます改善された。

カンボジアPKOでは内戦の激化を止めることに国際益の追求の主眼が置かれた。加えて、国連が行政の全権を行使することで、旧ヘン・サムリン政権と国土の1%以下しか支配していない他3派、計4派の対立を防いだこと、また国連が主権国家において初めて選挙を組織し、実施したことにも意義があると認められる⁵⁹。さらに、PKOが信託統治の面も併せ持ち、選挙を国連自身の手で行おうとした。一方で、伝統的な原則とされた武力不行使をも破ることなく任務を達成できたと言える。

⁵⁶ 剣持、前掲書、121頁。

⁵⁷ 福田、前掲書、109頁。

⁵⁸ 川端、持田書、56頁。

⁵⁹ 福田、前掲書、182-3頁。

第3節 折衷論—世界益の立場から

最後に、小原の考え方から検討する。ソマリアの事例では多国籍軍の方が劇的成果を収めていることから推測すると小原の主張する理論に賛成できる。自国の国益を見出して自国軍を拠出する多国籍軍は、結果的に国際益をも達成したということである。ただし、米国が多国籍軍を主導するほどの死活的利益はなかったという見解もあり、仮にそうだとすると小原の理論は成立しないことになる。さらに、ソマリアでは環境問題と貧困問題が重なり合うことで生まれた、悲劇的な飢餓状態を解決したことで、世界益の追求もなしたと認められる。

カンボジアの事例では米国と日本が財政的に主導した。その結果、PKOの活動は自然と米国・日本寄りになったが成功をあげている。小原の言うように、米国と日本の国益が重なり合う部分に国際益が生まれたと考えられる。しかし、米国と日本はあくまでベトナム寄りであったので完全に中立な立場の国際益が生まれたとは言い難い。また、この事例では国際益と世界益に明確な区別は認められないように思われる。

コンゴでは、PKO設立の際、加盟国に鋭い対立があったため抽象的な表現が多く用いられ、その内容がまたONUCの付託任務をめぐる争いを生んだ⁶⁰。仮に国益の重なりあう部分が国際益であったとしても、この場合は国益同士が重なり合う部分が狭すぎて、あくまで理事国同士の「共通益」を達成したにすぎない。つまり、この事例では小原の折衷論をそのまま当てはめることはできないと考えられる。また、コンゴの事例でも国際益と世界益は明確に区別し難い。

小原の主張するように、国益と国益が交わる部分のみが国際益であれば国益が交わらなければ国際益は生まれないということになる。なぜならば、小原が国益の延長線上にのみ国際益を考えているからである。さらにコンゴと、ソマリア・カンボジアの事例間には冷戦が崩壊している。つまり、世界益の観点から3事例を検討したとき、小原のような折衷論によって説明することのできる事例は冷戦終結以後に登場しているということが分かる。これらを勘案すると、小原のいうように国際益と世界益をあまり区別せずに検討するのは妥当ではないように思われる。国際益が見いだせなければ世界益もなかなか見いだせないことになるからである。

本稿は、合理的に考えられる世界益を第一に考えた上で各国が国益を見出すべきであると考え。今後、グローバル化の流れで国益に必ずしも合致しない世界益は増えてくると考えられる。世界益の中にいかにして自国の国益を見出せるかという点に国家の発展は関わってくるのではないだろうか。

ここで、一体誰が、どのような利益を世界益として認めるかという問題が生まれる。重要になるのは非国家主体であろう。国家の国益に左右されずに世界益を考えるためには国

⁶⁰ 香西、前掲書『国連の平和維持活動』、101頁。

境を超えた団体やNGOなどの非国家主体の見解を積極的に取り入れる必要がある。そうした取り組みで現在行われているものは例えば、第3者が審議に加わるプロセスをとる国連グローバル・コンパクト、最終的な意思決定は加盟国に委ねるが、NGOなどにも政策の立案を認める形をとる人権理事会の公聴会等がある。グローバル・コンパクトは1999年の世界経済フォーラムでアナン国連事務総長によって提唱された。政府や国際機関が設定した人権、労働基準、環境、腐敗防止に関する規範や原則について、労働者やNGOや地方自治体やアカデミック・ネットワーク等の対話が実施されている⁶¹。人権理事会では、人権についての関心事項を発表する場を国家や政府間組織、NGOsに提供する。また専門家が人権理事会と国連総会へ宛てた報告を作成するに当たって個人からの苦情やNGOからの情報も含めた入手可能なあらゆる情報を利用している。さらに特に法的規制に関する研究などを行っている人権促進保護小委員会でも、その作業にNGOも参加している⁶²。国家以外のアクターに、国際機関においてオブザーバーとしてのみではなく、意見を述べることでできる資格を与えるべきである。このように、国家だけでなく企業やNGOもグローバル・ガバナンスの一翼を担うことで、国際機関のリーダーシップは超国家型（supranational）市民社会だけでなく、脱国家型（transnational）市民社会の重要な構成要素としても機能しうる。軍事安全保障など高度の政治（high-politics）分野では国家が大きな役割を担うと考えられるが、低度の政治（low-politics）分野では多様なアクターが政策プロセスに取り込まれることで、地球的課題の解決に向けて自主的な行動改善や目標達成に向けたパフォーマンス向上に効果があるだろう。しかし、ここで新たな課題や限界も生じる。例えば、1970年代初頭に始まった世界経済フォーラムはその戦略的パートナーと認めるための、多額の会費を要求する。会員資格のハードルが上がることで、結局は一部分の特権的な人々の利益のみが、政策立案プロセスで反映されるのではないかという懸念がある⁶³。

このように国益の考え方は変容してきており、国際益、世界益の考え方も生まれてきた。主権国家の枠組みである国連では限界があることが分かってきている。したがって、国際機関はステークホルダーの間口を広げることが必要と考えられる。こうすることで、幅広い非国家主体を政策立案プロセスに取り込むことができ、各国の政治的要素にとらわれない中立な世界益を考えることができるからである。

おわりに

本稿では「国際益とは如何なるものか」という点について考察をすることで国際社会が

⁶¹ 功刀達朗、毛利勝彦『国際NGOが世界を変える—地球市民社会の黎明』東信堂、2006年、31頁。

⁶² 国際連合広報局『国際連合の基礎知識』関西学院大学出版会、2009年、363-5頁。

⁶³ 功刀、毛利、前掲、32-3頁。

諸問題に対してどのようなアプローチをすべきか考えてきた。第1章では国益、国際益、世界益の各意義と関連性、さらには国連の役割を探った。国益を考える上で前提となるリアリズム、リベラリズムの考え方を整理し、小原の考え方が両者の間でどのような位置にあるかについても述べた。また「国民の利益＝国家の利益」となり得ない場合もある。さらに、混同されやすい国際益と世界益の違いについては国際益が存在するかどうかはリアリズム、リベラリズムの立場の違いで別れるが、世界益は人間の安全保障の問題であり、各国が相対利益を主張して譲らなければ達成され得ないとした。第1章の最後には、国連において、国益がどのように衝突しているか、またそこから非国家アクターの重要性を導いた。

第2章では国益、国際益、世界益の意義が冷戦終結の前後で変化してきたことから、PKO活動も変化があったのではないかという仮説のもとに、コンゴ、ソマリア、カンボジアの事例を探った。コンゴ国連軍では二度の武力行使が行われた。ソマリアではUNSCOM Iがあまり事態を好転させることができず、途中で米国主導による多国籍軍が投入された。カンボジアではUNTACの規模が大きく、選挙は信託統治に近い形で組織・実施された。

第3章では、第2章で考察したPKO3事例に、理論的考察を加えた。まず、PKOに各国が参加する際は国益があることを確認した。しかし、PKO自身の目的は毎回安保理決議に明記されているように「国際平和に対する脅威を取り除くため」という国際益の追求である。だが、国際益が国益と国益の交わる部分と考えるとコンゴの事例は当てはまらない。また、国際益の中に世界益を見出そうという両者をあまり区別しない考え方をとれば、国際益が見いだせなければ世界益も見いだせないことになる。これらのことから世界益を第一に考え、その世界益の中に国益を見出すという方法がいいのではないか。またそのために国際機関における非国家主体の位置付けをもっと高めるべきではないか、ということを経験的に本稿は提案した。