



Title	協力的安全保障と集団安全保障：政策目的の視点から
Author(s)	津守, 滋
Citation	国際公共政策研究. 1998, 2(1), p. 1-14
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/7297
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

協力的安全保障と集団安全保障

— 政策目的の視点から

Cooperative Security and Collective Security — From the Viewpoint of Policy Planning

津 守 滋*

Shigeru Tsumori*

Cooperative security is a new concept, which has not been defined clearly enough. The controversial point the author takes in this article is whether collective security is regarded as a part of cooperative security or not. From the viewpoint of policy planning, the author thinks, both should be separated, because cooperative security is to be the guiding idea which devotes entirely to prevent conflicts through mutual reassurance among countries, and not by means of deterrence.

キーワード : cooperative security, collective security, reassurance, deterrence, conflict prevention

*クウェート駐箚大使（98年1月31日まで大阪大学大学院国際公共政策研究科教授）

1 はじめに

人類は過去200年、3回の大戦のうち2回は世界大戦、1回は欧州全域を巻き込んだ戦争を経験した。これら的大戦が終わるたびに、多国間協調による戦後秩序の構築が試みられ、集団的な安全保障システムが構想されてきた。第一次及び第二次大戦後このシステムを体現したのは、言うまでもなく国際連盟と国際連合である。それ以前の大戦であるナポレオン戦争後の「ウィーン会議体制」が、特に初期の段階においては、“1つの普遍的な集団的安全保障体制”であったとする見方もある。¹⁾

以上のどの場合をとっても、集団安全保障システムは、やがては大国間の対立により機能不全に陥る歴史を繰り返してきた。2度に亘る世界大戦は、その対立が臨界点に達した時点で生じた。国際連盟は、集団安全保障の仕組みを備えながら、強制措置は加盟国の任意により発動されるにすぎず、またアメリカの当初よりの不参加をはじめ、メンバーシップの点で普遍性が見られず、所期の目的を達することができなかった。この苦い経験を踏まえて、国連は軍事的、非軍事的措置に関する安全保障理事会の決議に拘束力を持たしたが(憲章第25条)、拒否権の乱発により、大国の利害に係わる問題については、国連創設直後より決議そのものが成立しないという状況が現出した。すなわち、国連の集団安全保障制度は、米ソ両超大国の対立により、制度発足当初より本来の機能を発揮しえなかったのである。その際国際連盟の場合と異なり、大国が脱退せず国連という枠組の中に留まり

得たのは、大国一致の原則が保証されていたからであり、この点での拒否権制度の効用は否定し難い。ともあれ制度ないし制度を支える国際組織は、基本的価値観の相違などの事情から、大国の政治・軍事的対立が余りにも大きい場合には機能しないという事実が、明らかになった。すなわち、大国間で基本的な対立が存在する限り、当該大国がその中に留まろうが留まるまいが、国際組織は本来の目的を達成しないのである。これが国連50年の教訓である。国連の創設者ローゼンベルトはもちろん、同人の死後急遽その後を受け戦後欧州秩序を決定する最後の機会であったポツダム会談に臨んだトルーマンも、当時、ソ連をこのインスティテューションの中に取り込むことにより、少なくとも仲間としての最小限の協力を期待できると考えていたと思われる。しかし第二次大戦後約半世紀、冷戦による“永い平和”の後、米ソ対立が臨界点に達した結果、大戦の勃発によってではなく、ソ連邦の崩壊、ワルシャワ条約機構の解体という形で冷戦が終結した。何故これまでのサイクルとは異なり大戦が起きなかったのか、この点については特にリアリストとリベラリストの間で見解の相違があろうが、核抑止力が一定の役割を果たしたことは否定できまい。

冷戦終結の結果、集団安全保障の機能が曲がりなりにも回復する外的環境が整った。つまり創設後50年にして初めて、国連はウィーン会議や第一次大戦の直後と同様の出発点、すなわち大国の基本的対立が存在しない状態に立つことができた。国連憲章が想定している本来の国連軍が未創設であるとはいえ、多国籍軍という形で集団安全保障の効用を世界の人々の眼前に示すことに成功したのは、湾

1) 中西輝政、「国際安全保障における主権国家の位置付け」、『新防衛論集』、一九九六年三月、八頁。

岸戦争であった。その後もボスニア(IFOR(平和履行部隊)およびSFOR(安定化部隊))などに示されるように、国連の集団安全保障の軍事的措置の主たる担い手として、多国籍軍が多用されるようになってきている。ともあれ、J.ミアシャイマーやK.ウォルツの予言するように、現在は、多極構造の中で再び諸国間のパワー・ゲームが激化することに伴ない、国連が機能不全に陥り破局を迎えるという、過去繰り返し返されてきたサイクルの中での過渡期に過ぎないのであろうか。

本稿では、このようなサイクルを打ち破るためにも、「協力的安全保障(cooperative security)」の概念を政策目的のために使うという視点から、これと集団安全保障の相関関係について考察する。

なお「cooperative security (kooperative Sicherheit)」を「協調的安全保障」ではなく「協力的安全保障」と訳すのは、諸国間の積極的且つ能動的協力によりこの思想の実現に努力すべきであるという、筆者の立場を示すものと理解願いたい。

2 協力的安全保障と集団安全保障の関係についての諸説

協力的安全保障という用語が人口に膾炙するようになったのは、90年代に入ってからである。政策責任者については、カナダのJoe Clark 対外問題相が90年9月の国連総会の演説の中でこの言葉を用いたほか、ドイツのゲンシャー外相は、90年10月3日のドイツ統一の前後から、欧州の重層的安全保障構造を念頭において、「協力的安全保障構造(kooperative Sicherheitsstrukturen)」なる表

現を多発するようになった。また90年頃から、ウィーンでのCSCE(欧州安全保障協力会議)のCSBM(信頼安全醸成措置)に関する会議の交渉当事者間でも、この言葉が飛び交うようになったと言われている。²⁾ 他方、NATOの公式文書では、89年5月29～30日のNATOブラッセル首脳会議で採択された「包括的安全文書」にこの用語が出現して以降、対立する両陣営を包摂する安全保障概念として用いられている。

アメリカの研究者の間では88年頃、ブルッキングス研究所のJ. スタインブルナー外交部長が、多分最初にこの言葉を使ったのではないかとされているが、³⁾ おそらくこれが世界での初出であろう。

(1)、そこでまずブルッキングス研究所での研究成果として集大成して発表された「Global Engagement - Cooperation and Security in the 21st Century」での協力的安全保障の内容を見てみる。ここでは協力的安全保障は、これまでのように抑止(deterrence)や封じ込め(containment)とは異なり、安心感の醸成(reassurance)を主たる目的とし、脅威への対抗や武力攻撃の抑止ではなく、脅威を予防し武力攻撃の準備をより困難ならしめるための行動であるとする。すなわちこの思想と伝統的な集団安全保障の関係は、予防薬の投用と対症療法の関係に比較できる。

そのような前提に立った上で、この二つの戦略は互いに排除しあうのではなく、むしろ相補強しあう関係にあり、完成した協力的安全保障の枠組(傍点筆者)は、他からの武力攻撃に対するメンバー国に対する最後の保障としての集団安全保障をも含むものと構想されている。⁴⁾ その際、協力的安全保障の思想は、

2) 植田隆子、「協調的安全保障とは何か」、『世界』、一九九五年八月、二五八頁。

3) 山本吉宣、「冷戦後の新しい安全保障-協調的安全保障の視点から」、『新防衛論集』、一九九六年三月、二三頁。

戦争は不可避であることを前提とするのではなく、戦争防止のコミットメントは無限に有効であることを希求するものであり、危険かつ攻撃的な軍事行動を組織的に防止することによって、最後の手段である武力行使に訴える蓋然性が極めて小さくなるし、仮に事が起こってもこれに対抗する力を結集しやすくなるとする。⁵⁾ そして具体的措置としては、(i)核兵器に対する厳格な規制と安全措置の確立、(ii)軍民転換、(iii)兵力の規模と構成を規制する協力的合意、(iv)先端技術の拡散を含む合意済みの規制の検証の基礎としての透明性の向上、および(v)武力は常に多国間においてかつ最後の手段として行使されるべきであるという条件の下での、効果的で正当性のある介入の明確化、の5点を挙げている。⁶⁾ すなわち、協力的安全保障の核心は“予防”であるとしつつ、他方では“完成した協力的安全保障の枠組”の構成要素として、武力行使による強制措置を含めているのである。

この点につき、Antonia H. Chayes と Abram Chayes は、明確に定式化し、次の5点を協力的安全保障の基本的要素・原則として掲げている。(i)強力な規範、(ii)包摂性と無差別、(iii)透明性、(iv)体制管理(regime management)、および(v)制裁。⁷⁾

このような発想は、アメリカでは伝統的にリーガリストックな思考が強いという背景の中で、ブルッキングス研究所では米ソ(後に米露)関係を念頭に置いて、厳格なルール

と制裁措置を伴ったシステム作りの研究が行われてきたことから考えると考えられ、⁸⁾ いずれも措置の内容として軍事に重点を置いている点の特徴であり、ここには冷戦崩壊後もグローバル・パワーとして、常に対ソ(露)関係のプリズムを通して世界をみてきた米国の慣性が窺われるのである。

(2)、欧州については、協力的安全保障の言葉が多用されてきたドイツの J. Krause 「ドイツ外政協会」副所長は、軍事的要素の重要性を強調し次の通り述べる。⁹⁾ 「協力的安全保障は、武力行使を排除しない共同行動に参加するための、能力と用意のあることを前提とする。……ドイツにおいては、協力的安全保障政策の概念は、しばしば武力行使を伴わない安全保障政策と同一視される傾向がある。これは、軍事力の行使をもってしか対抗しえない(武力による)挑戦とリスクが存在する事実を認めようとしないう一般的傾向と、同一のものである。その際“拡大された安全保障”¹⁰⁾という概念を、無批判に適用していることが象徴的である。……外交努力、調整、理性、圧力など、非軍事的措置の重要性が高まっているのは事実であるが、これらを中心的位置に据えるのは誤りであろう」。この著者は、ドイツ国内で展開されてきた連邦軍の海外派兵をめぐる論議を念頭において、このような主張を行なっていると思われる。これに対し92年まで18年間にわたりドイツ外交の最高責任者であり、協力的安全保障の用語

4) Janne E. Nolan, "The Concept of Cooperative Security", *Global Engagement - Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institution, Washington, 1994, pp.5-6.

5) この観点から、体制管理 (regime management) は極めて重要である。すなわちルール違反の行動は、しばしば悪意からではなく、誤解や些細な技術的理由から生じるが、このような場合には通常原因の除去はそれほど困難ではない。See Antonia Handler Chayes and Abram Chayes, "Regime Architecture; Elements and Principles", *Global Engagement - Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institution, 1994, pp.89-90.

6) Janne E. Nolan, op.cit., p.10.

7) Antonia Handler Chates and Abram Chayes, op.cit., pp.66~67.

8) 山本吉宣、前掲、二三頁。

9) Joachim Krause, "Kooperative Sicherheitspolitik: Strategische Ziele und Interessen", *Deutschlands Neue Außenpolitik - Band 3 Interessen und Strategien*, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Oldenburg, 1995, pp.80-81.

10) J. Krause は、“拡大された安全保障”を“人間の安全保障”とほぼ同義語として使用している。See J. Krause, *ibid.* p.80.

を好んで援用したゲンシャー外相は、この著者とは異なる理解ではなかったかと思われる。同外相は、CSCEをNATOに代替しうものではないとしつつも、パリ憲章(90年11月)で称揚されたこの機構の欧州安全保障に持つ重要性を強調し(これに対しKrauseは、ドイツの協力的安全保障政策の主たる実行の場は、NATO、EU、WEUであり、OSCE(欧州安全保障協力機構、CSCEの後身)は、これらの機構に比べれば、重要性において劣ると述べている)、¹¹⁾ また共同防衛機構であるNATOと旧ワルシャワ条約機構諸国との間で、NACC(北大西洋協力理事会、現在はEAPC(欧州太平洋パートナーシップ理事会))、すなわち協力的安全保障の重要な実行の場の創設に積極的に貢献した。このようなゲンシャーの言動から推察すると、同外相自身の協力的安全保障のコンセプトの中には、多分集団安全保障などの制裁措置は含まれていなかったのではないかと考えられる。

(3)、次にアジア・太平洋で協力的安全保障の概念がどのように論じられてきたかをみる。カナダのJoe Clark 対外問題相が90年代に打ち出し、同国の学者が研究してきた協力的安全保障は、北太平洋に焦点を合せたものであった。¹²⁾ ここでは、グローバルな戦略的關係について、ゼロサムの世界を前提としないという基本的考えの上に立って、メンバーシップを制限せず、大国による主導権や覇権国による規範設定の独占を認めず、武力紛争が安全に対する唯一の挑戦であるとの見方をせず、主たる行為者として国家の他非国家主体の重要性も認識し、制度の創設を必ずしも求めな

いといった内容が想定されていた。また80年代初めにバルメ委員会が提唱した「共通の安全保障」と比較すると、協力的安全保障は、より多様な内容を持った安全保障政策を意味し、国家の利益をより総合的に捉える必要性を認めるものであるとした。そして具体的なオペレーションは、“対話の習慣”に主眼を置き、メンバーシップについては開放的枠組を作ることが想定されており、この観点から学界、政府、非政府団体などの専門家が個人的資格で参集し、共通の関心事につき議論することを目的とした“トラックIIプロセス”が重視された。¹⁴⁾ カナダ人のこの構想は、冷戦崩壊後の安全保障政策の地域化を前提として、二国間関係を補完する性格を持ち、欧州型の協力的安全保障とは、各国の利益の多様性を認め、利害の相違を解決するために軍事的手段以外の手段を積極的に活用する点で異なる。以上のような諸点を総合すると、カナダの協力的安全保障の構想には、集団安全保障は含まれていないと理解すべきであろう。

次にガレス・エヴァンス元豪外相は、協力的安全保障は、共通の安全保障と集団安全保障の双方を包含し、また「総合安全保障」のいくつかの側面をも取り入れた概念であるとする。¹⁵⁾ その具体的内容については、協力的安全保障と共通の安全保障および集団安全保障の關係について異なった立場をとっている以外、上記のカナダ構想とほぼ類似のものを想定している。集団安全保障との關係については、抑止よりも安心感の醸成を強調し、非軍事的解決よりも軍事的解決を優先することはないとしながらも、これを包含するとして

11) J. Krause, *ibid.*, p.92.

12) David B. Dewitt, *Common, Comprehensive, and Cooperative Security in Asia-Pacific*, CANCAPS Papier Number 3, 1994, pp.14-16.

13) Olaf Palme, *Common Security: A Blueprint for Survival*, Simon and Schuster, New York, pp.7-11.

14) David B. Dewitt, *op. cit.*, p.15.

15) Gareth Evans, *Cooperating for Peace - The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen Unwin Pty Ltd. St. Leonards, 1993, p.16.

いる。その理由は必ずしも明確ではないが、「協力的安全保障は、安全保障問題に関する全ての範囲にわたる可能な対応(複数)を包含する」としていることから、多分前述のブルッキングス研究所の説と同様の立場をとっているのではないかと推測される。

この点につき神余隆博教授(現在在独大使)は、エヴァンスの説をも引用しつつ、日本が現実に直面している問題を解決する拠り所として、協力的安全保障の概念によって、平和維持隊の本体業務の凍結が解除されこれに参加する場合の自衛隊による警護任務の実施や、任務遂行妨害の際の武器使用を説明できないか検討すべきであるとし、また安保理決議や総会決議に基づく国際公共活動への後方支援的な協力などは、典型的な協力的安全保障として位置付けることができると主張している。¹⁶⁾ これらの諸点についての私見は後述する。

山本吉宣教授は、集団安全保障の考えを広げたものが協調的安全保障であるとしつつ、「軍事に限定した集団安全保障が危機が発生した場合の対処のための装置であるのに対して、協調的安全保障はその予防の措置である」と説明している。¹⁷⁾ この点につき同教授は、協調的安全保障には集団安全保障は含まれていないと解している模様である。¹⁸⁾

なお社会民主党の安保調査会が96年4月に発表した「日米安保条約の新しい役割」では、「協調的安全保障の特徴」の一つとして、「侵略行為を関係国による強制措置によって撃退することを前提とした集団的安全保障の考え方をとらない」としているので、協力的安全保障には、集団安全保障は含まれないと

考えていると解される。因みに日米安保条約との関係については、「多国間協調を基本とする協調的安全保障の基盤として同条約を活用する」としている。¹⁹⁾

3 アジア・太平洋および欧州における紛争対処と紛争予防の仕組み

以上見てきたとおり、協力的安全保障の定義、内容については、統一的で確立したものは存在しない。本稿の主題である協力的安全保障と集団安全保障の関係についても、論者によって見解は分かれている。更に欧州とアジア・太平洋での実践との関係で、協力的安全保障の捉え方は両地域では必ずしも同一でないことも明らかになった。

そこで次にアジア・太平洋と欧州の両地域におけるポスト冷戦期の集団防衛、集団安全保障、協力的安全保障に係わる現状を、紛争対処機能と紛争予防機能に分けて概観することにした。その前提として、両地域には次のような事情の相違が存在することを念頭に置く必要がある。

まず第一に、冷戦下においては、欧州での東西両陣営の対立が、東西両独の国境を挟んで極めて明確な形をとっていたのに対し、アジア・太平洋では、70年代の初めにアメリカおよび日本が中国と相次いで関係を正常化して以降、東西対立が欧州ほど鮮明でなくなっていた事実である。この結果、冷戦終結による情勢の変化と対応振りにも両地域には差が生じている。すなわち欧州では後述のように、早くも91年秋のNATOローマ首脳会議で新戦略概念を打ち出しているのに対し、アジア・

16) 神余隆博、『新国連論』、大阪大学出版会、一九九六年、一三二～一三四頁;神余隆博、「協力的安全保障のすすめ」、『論争東洋経済』、一九九六年、一〇三～一〇五頁。

17) 山本吉宣、前掲、一八頁。

18) 山本教授は、筆者による口頭での聴取に対し、その理由として、前者は安心感、後者は抑止を要素としているからであるとの趣旨の説明を行なった。一九九七年一月一日。

19) 社会民主党安保調査会、「日米安保条約の新しい役割 — 協調的安全保障のための日米協力」。

太平洋では、96年4月になって初めて、「日米安全保障共同宣言」によって、新しい状況に対応すべく日米安保協力体制の“再確認”が行なわれている。

第二に、冷戦終結後もアジアにおいては、朝鮮半島の分断、台湾問題という冷戦の後遺症が残存しているのに対し、欧州では東西対立の残滓はほぼ完全に払拭された。この結果、前者においてはこれらの後遺症を中心に、国家間に係わる「不安定性」、「不確実性」の実体がかかなり明確な形で認識しうるのに対し、後者では旧ユーゴの地域紛争を除くとその実体は必ずしも明らかではない。

第三に、欧州では75年にCSCEが誕生しているのに対し、アジア・太平洋では94年になって初めて紛争予防を目的としたARF(アセアン地域フォーラム)、すなわち協力的安全保障を実践するための多角的枠組が創設された。欧州の冷戦下では、CSCEの枠内で軍事分野を中心に信頼醸成についての中味の濃い合意の下に、東西緊張緩和のための実効性のある措置が実施されている。このCSCEは、90年11月のパリ首脳会議で、それまでの東西間の対話と交渉の場から、34カ国(現在は54カ国)を包含する価値共同体を維持・強化していくための積極的に行動する機構に変身する方針を固め、常設事務局の設置などを通じて制度化を進め、95年より名称もOSCEに変更した。欧州こそあらゆる観点から協力的安全保障のための最良の試験台であり、²⁰⁾ この試験台を支えてきたのがOSCEである。

(1) 紛争対処機能

まず紛争対処機能については、冷戦終結後両地域において、東西対決型の共同防衛の意義が薄れ、集団安全保障の要素が強まる方向

で変化が見られる。

冷戦時代には、二極対立の国際関係の中で、共同防衛ないし集団防衛による対決型の安全保障システムが中心的意味を持っていた。欧州ではNATO対WTO(ワルシャワ条約機構)の対立があり、アジア・太平洋においては、西側陣営は日米安保条約、米韓相互援助条約など、ハブ・エンド・スポーク型の二国間同盟条約の網の目状のシステムによって、当初は中ソ、中ソ対立後はソ連と対峙していた。ただこれら両地域の同盟条約は、いずれも国連憲章第51条の集団的自衛権の条項に関連付けられることによって、辛うじて世界が完全に分裂しているとの外見を回避しえたのである。他方国連の集団安全保障制度は、機能麻痺の状態にあったため、世界のグローバルな安定は、結局米ソ二超大国のバランスと自制の上に辛くも維持し得たのである。ところが冷戦終結によって対決型同盟は変容を迫られている一方、国連の集団安全保障機能は麻痺状態から解き放たれ、部分的にはであれ回復の過程にある。

同盟の変容は二つの側面で行っている。第一の側面は、特定の敵が消滅し、不特定の敵を対象にすることになったことである。NATOは1990年7月のロンドン首脳会議で、ソ連はもはや敵(adversary)ではないと宣言し、更に翌年11月のローマ首脳会議で採択された「新戦略概念」は、「脅威(threat)」はもはや存在せず、これに替り「リスク」、「不安定要因(uncertainty)」が存在すると表現している。²¹⁾ すなわちNATOの共同防衛は、冷戦時代明確な形で敵、従って脅威と認識されていたソ連やその他のワルシャワ条約機構諸国がその対象から欠落した現在、リス

20) Catherine McArdle Kelleher, "Cooperative Security in Europe", *Global Engagement - Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994, p.293.

21) The Alliances Strategic Concept, *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, Brussels, 1995, p.236.

クや不安定要因という必ずしも明確でない対象に照準を合わせるようになった。これはちょうど日米安保条約が、96年4月の「日米安全保障共同宣言」によって、以前のようにソ連ではなく、地域の「不安定性」と「不確実性」を主たる対象にすることになったことと軌を一にする。

第二の側面は、集団防衛機構が集団安全保障的機能をも果たす方向での変容である。これは特にNATOに顕著に見られる。敵や脅威が消滅すると同時に、東西の“価値観の接近ないし同一化”によって、旧ワルシャワ条約諸国を“内部化”する動きが活発である。前述のNACCやPFP(平和のためのパートナーシップ)は典型例であるし、NATOの東方拡大の補償の意味をも持つNATO・ロシア間特別協力関係の樹立や、ボスニアでの多国籍軍の活動の枠内でのNATO、ロシア双方の軍事要員の協力は他の例である。このような内部性の拡大によって、NATOは国連のような制度化された集団安全保障システムではないにしても、実質的には集団安全保障的機能を果たすことになってきている。

ここで「実質的な集団安全保障的機能」と述べた趣旨は、集団安全保障の最も重要な要素が強制措置であるのに対し、後述のようにそれ自体協力的安全保障の仕組みであるNACCやPFPなどを通じる協力・協調体制には、この要素が欠落している一方、対話や協力の実績を積み重ねることによって、参加国間で共通の行動規範が生まれ、これに違反する国は少なくとも道義的・心理的に強力な規制を受けうるほか²²⁾、NATOが“5条事態”を発動して同盟として非NATO加盟国に武力攻撃を加える場合でも、その対象国がNAC

Cなどのメンバー国であれば、内部制裁の色彩を色濃く帯び、集団安全保障と同様の効果が生じると考えられるからである。

とはいえNATOが本来の共同防衛の機能を依然として維持している事実も否定しえない。すなわち形式的には、依然としてNATO加盟国と非加盟国という二つのグループに別れている上、実質的にも、敵ではないとはいえ、ロシアの不安定な政治・経済情勢、イスラム諸国の動向などが、旧ユーゴ問題と並んでリスクや不安定要因と見られているからである。ここにロシアがNATO拡大に強い疑念と懸念を有している理由がある。

アジア・太平洋の二国間同盟のこの側面での変容は、顕著ではない。ただ日米安保協力体制についてみると、遠い将来の問題としては、これが多数のメンバー国からなる多角的安全保障協力体制の中に包摂される場合や(その際日米同盟は大幅な変質を迫られよう)、これと中国やロシアとの間で、NATOとロシアの関係のような協力体制が築かれる可能性も理論的には想定しえよう。現状(ARFの活動、北東アジアの多角的協力・対話フォーラム創設への動き、日米、日中、日露、米中、米露、中露間での二国間の安全保障対話の活発化など)が、そのような方向へ向かう小さな一歩ないし兆候と位置付けられるか否かは速断しえないが、政策目的としてはその可能性の実現を助長する政策をとるべきであろう。

ところで、地域的安全保障機構は、集団的安全保障と集団的自衛の間の「中間的何者か」であり、冷戦終了後は、集団的自衛から集団安全保障の方向に変容しようとしているとの見方があるが、²³⁾ 正確には、冷戦時代には専ら集団的自衛を目的とした地域機構が、冷戦

22) 津守滋、「アセアン地域フォーラム」、『阪大法学』第47巻第4、5号、一九九七年、一五〇頁。

23) 渡辺昭夫、星野俊也、「国連とアジア太平洋の安全保障」、『国際政治』114号、有斐閣、一九九六年、六五頁。

後は同盟機能と集団安全保障的機能の二面的性格を持つようになったと見るべきであろう。何故ならば、前述のように敵は特定のものより不特定のものに変わったとは言え、“外部”の敵に対する対決型の機能を果たす場面は、今後も想定しうるからである。なおこの二面性は、紛争対処機能に係わるものであって、後述の地域機構の持つ紛争対処機能と紛争予防機能の二面性とは区別する必要がある。

ここでやや本論より離れるが、両地域共通の集団安全保障の枠組である国連の紛争対処機能について一瞥する。国連の集団安全保障機能は、冷戦終結後回復する方向にあるが、これを具体的に実施する手段については新しい問題が生じている。すなわち国連憲章が本来想定していた安保理の完全なコントロールの下で編成され、出動する国連軍が存在しない状況の中で、現実的に集団安全保障の担い手となっている多国籍軍については、これまでアメリカの強大な実力を背景にして編成、出動、指揮されているだけに、国連が本来理想とする客観性、正当性の点で疑問が生じている。たとえば湾岸戦争のときの対イラク武力行使については、安保理決議のお墨付きはあるものの、多国籍軍参加の関係国に与えられたマンダートの範囲は極めて広汎であり、ほぼ白紙委任に近い。湾岸戦争の際に加盟国に武力行使を認めた安保理決議 678(90年11月29日)の文言である「Security Council authorizes member states ...to use all necessary means」は、その後の多国籍軍創設についての安保理決議でも、基本的には踏襲されている。このような一般的文言による安保理による多国籍軍に対する授權行動を、より客

観的、より正統的ならしめるためにも、まず多国籍軍の憲章上の位置付けを明確にする必要がある。これについては、憲章第42条説、第39条説、第51条説、違法説などの諸説がある。ここでは法解釈の詳細には立ち入らないが、多国籍軍を違法とした場合、実際の必要性にいかに対処するかという現実政治上の問題に直面することもあり、この説は採り得ない。安保理決議の授權の内容などに鑑みれば、湾岸型多国籍軍は、第51条の集団的自衛権よりも、基本的には第42条または「内在的権限(implied power)」に基づく、集団安全保障の発動のケースと考えるべきではなからうか。²⁴⁾

(2)紛争防止機能

(イ) アジア・太平洋

この地域において紛争予防機能を果たしている多国間のシステムとしてまず挙げられるのは、ARFである。97年7月のARF第4回閣僚会合(マレーシア)では、第2回閣僚会合(ブルネイ)で決定された三段階の作業プロセスのうち、第一段階の信頼醸成措置について引き続き作業を継続すること、および第二段階の予防外交の作業を開始することが合意された。²⁵⁾ ただここで言う予防外交の定義は定かではなく、むしろ第三段階の「紛争へのアプローチ」をも含め、第一～第三段階全体のプロセスが、広義の予防外交を目的としているものとも解釈できる。ところでこれまでの作業の進捗状況に鑑みれば、ARFが本来期待されている紛争防止機能を十全に果たすに至るまで、今後相当の時間が必要と思われる。たとえば信頼醸成措置の作業を見ると、第4回閣僚会合に提出されたISG(Inter-sessional

24)以下を参照されたい:松井芳郎、『湾岸戦争と国際連合』、日本評論社、一九九二年、六九～八四頁;尾崎重義、『湾岸戦争と国連憲章-「新世界秩序」における国連の役割のケース・スタディーとして』、『筑波法政』15号、一九九二年、一九～七八頁;Oscar Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict", *American Journal of International Law*, 1991, pp.457-465.

25)ARF 第四回閣僚会合の概要については、津守滋、前掲参照。

Support Group)のサマリー・レポートによれば、軍事面の措置については意見が収斂しておらず、また予防外交の本格的作業についても特に中国が消極的で足並みが揃っていない。加えてアセアン主導型で「協議とコンセンサス」をベースとしており、当面「制度化なき体制」、「会議の連続体」の基本的性格を維持し続けるものと思われるので、この面からも紛争予防機能を十分に発揮する上で限界がある。特に朝鮮半島情勢、台湾海峡、南沙諸島などの問題を抱える北東アジア地域の紛争を予防する上で、ARFの果たす役割が限られたものであることも事実である。このような“発火点(flash-point)”が冷戦下現実に発火しなかったのは、基本的には東西対立という堅固な枠組が地域紛争を封じ込める機能を果たしてきたためである。これを西側から見れば、軍事、経済面で hegemon であるアメリカのこの地域におけるプレゼンス、アメリカをハブとする二国間同盟が、紛争勃発を抑止する機能を果たしてきたのである。このように同盟が紛争対処と紛争防止の両面の機能を有する事実については、冷戦終結後も基本的には変わらない。ただ紛争防止については、東西対立解消の結果、抑止ではなく安心感の醸成を目指した種々の方策が効果を発揮する条件が生まれ、同盟の紛争防止機能の負担をその分軽減しうる状況が出てきている。それがARFであり、マルチ不毛のこの地域に安全保障分野での多角的枠組がようやくにして形成され、発足後4年を経てまずは良きスタートを切ったことはそれなりに評価しうる。さらにこのところ、北東アジアの対話と協力の枠組の形成に向けての雰囲気急速に盛り上がってきている。一挙に多角的枠組の形成まで進まなくても、97年1年を通じ極めて活発に展開された日米、日中、日露、米露、米中、中露間の首脳レベルでの二国間外交は、

それ自体広い意味で予防外交の役割を果たしているのみならず、多国間枠組形成の準備過程の意味を持つことも期待できる。このようなアジア・太平洋地域での安全保障上の一連の動きは、協力的安全保障の考えに合致したものである。

(ロ) 欧州

欧州でも同盟(西側はNATO、WEU)が紛争対処機能と紛争防止機能の二面性を有していることは、アジア・太平洋の場合と同様であり、特に冷戦下でのNATOとWTOの両陣営の軍事同盟の対峙は、紛争を防喝する上で重要な役割を果たした。冷戦終了後も、NATOは存続しているのみならず、むしろ東方に向かって拡大する方向にあり、その紛争抑止効果は無視し得ない。

欧州における協力的安全保障の主たる担い手はOSCEであるが、NATO自体冷戦終結後紛争対処機能と抑止力に基づく紛争防止機能に加え、協力的安全保障に依拠した紛争防止のための仕組みをその内部に次々と創設している。NACC、PFPおよび後述のロシアをのみ対象とした特別協力関係がそれである。ここでロシアとの関係を中心に、協力的安全保障の分野での活動がどのように進展しているかを見てみよう。まずロシアが重視するOSCEについては、信頼醸成措置に関する94年の「ウィーン文書」の改訂作業が行なわれている他、冷戦終結に伴うCFE条約(欧州通常戦力条約)の再適合に関する交渉も続行中である。加えてボスニアの選挙監視、民主的制度の確立や人権問題についてのOSCEの活動に、ロシアも積極的に参加しているが、これら一連の共同作業は、協力的安全保障の範疇の中で捉えられる。かねてからロシアは、OSCEの安全保障の機能の強化を主張、終局的にはNATOに代替せしめるとのアイデアを温め、未だこれを放棄していないと言われ

ている。このようなロシアの意向もあり、OSCEは「欧州安全保障モデル」につき検討中であるが、当面ロシアを含め、この機構に集団安全保障やましていわんや同盟の機能を付与することまで考えている国はない。²⁶⁾

ロシアとNATOの関係は、逆説的ではあるがNATO拡大問題がモメンタムとなって、最近かなり急速に強化の方向にあるように思われる。97年5月NATOとロシアは、言わばNATO拡大の見返りとして、相互協力及び安全保障に関する基本文書に合意した。この合意に基づき設置された「常設共同理事会」の外相レベルの第1回会合は、同年9月ニューヨークで開かれたが、今年2回の会合を通じて両者の協力関係の進展が見込まれる。現在さらにロシアとの間でPFPに基づくIPP(個別協力計画)の改訂作業も行なわれている。またロシアはボスニアのIFORおよびSFORに参加して、多国籍軍の活動の枠内でNATO諸国との間で作戦分野を含め軍事面での協力も進んでいる。このようにNATOとの間で多面的な協力関係が進んでいることもあってか、このところOSCEの安全保障の強化についてのロシア側の発言には、目覚ましいものはない。

以上のとおりNATOは、一方では軍事機構としての機能を維持することによって、ロシアを含む非NATO諸国との間で、対峙ないし対置の関係にありながら、同時にこれら諸国との間で実質的な協力関係を深め、内部に取り込むことを通じて、集団安全保障的關係を形成しつつある。加えて協力的安全保障の思想を体現する重層的な仕組みを作ることによって、共同防衛ないし集団安全保障の機能を抑止力による紛争防止機能を、安心感の醸

成によって強力に補完する状況が出てきている。

このように、欧州ではNATOという単一の国際機構が多面的機能を果たすこともあって、アジア・太平洋の場合と異なり、協力的安全保障と集団安全保障の双方の概念を截然と区別することが容易でない事情がある。

4 協力的安全保障と集団安全保障の関係についての私見

(1)、筆者は、有事と平時、有事に対する対応と有事の予防は、質的ないし価値的に全く異なるとの立場をとり、この観点から紛争対処機能としての集団安全保障と専ら紛争防止に資するべき協力的安全保障の相異を重視する。勿論有事には、世界を破滅に導く大戦からグローバルな意味を持たない地域紛争まで種々の型態のものがある。しかし紛争型態が何であれ、紛争を未然に防止することと、発生した紛争を解決し平和を回復することの間には、径庭少なからざるものがある。まず言うまでもなく未然防止の場合は、有事の場合とは異なり、未だ生命、身体、財産等に何らの被害も発生していない。前述の「価値的に全く異なる」との私見は、このように被害の発生の有無の相違を重視したものである。次に通常未然の防止に要する時間、エネルギーは、平和回復に要するそれよりもはるかに少なく済む。²⁷⁾ その上冷戦後頻発している地域紛争の典型であるソマリア、旧ユーゴーでのPKO活動などの例が示すように、紛争発生後の事後的な対応のためのコストを、国際社会が負担することが困難になってきている。ところでこれまで安全保障に関する議論では、

26) 外務省担当官より聴取、一九九七年一月二七日。

27) 平井照水、「予防外交の概念と意義」、『予防外交』、森本敏、横田洋三編・著、国際書院、三一頁参照。

28) わが国においては、いわゆる“普通の国論”や“平和ボケ”に関する軍事面での国際貢献の議論に比較し、紛争の未然防止のための国際貢献については、十分な議論が行なわれてこなかったように思われる。

平時での紛争防止の努力に対し、有事対応に対するほどには強く焦点が当てられてこなかったきらいがある。²⁸⁾しかし冷戦終結後は、以上述べてきたとおり、紛争防止に関する概念、システム、メカニズムを形成する必要性は高まっている。国連憲章をとってみると、第1条において「平和に対する脅威の防止」、すなわち紛争予防を1つの目的として掲げているものの、憲章全体では集団安全保障、集団的自衛権などの有事対応の規定に比べ、紛争防止については必ずしも十分な規定はない。ブトロス・ガリ前事務総長は、92年6月に発表した「平和への課題(Agenda for Peace)」の中で、予防外交をそれまでのように武力紛争の再発を防止するための概念ではなく、武力紛争の発生前の行動として明確に位置付けている。²⁹⁾予防外交を含む紛争の未然防止の重要性に鑑みれば、その目的に資する具体的措置を統括し嚮導する概念を表現するためには、「協力的安全保障」は極めて適切な用語である。しかるにたとえ“最後の手段”“最後の保証”としてであれ、この概念の中に有事対応の要素を含ませるならば、概念の拡散、希薄化を招くことになると言わざるをえない。協力的安全保障の概念を紛争の未然防止の命題・目的と過不足なく一体化せしめることは、この概念の明哲さと倫理的規範性を高める所以である。もし不幸にして現実に紛争が発生した場合には、有事対応の概念やシステム(集団的自衛、集団安全保障)で対応すればよく、敢えて双方を包含する概念を作り出す必要性はない。²⁸⁾

(2)、次に集団安全保障の紛争防止機能との関係については、集団安全保障は抑止を通じて防止機能を果たすのに対し、協力的安全保

障の核心は安心感の醸成であると考え。この点につき前記2.のとおり、ブルッキングス研究所やガレス・エヴァンスも、協力的安全保障の概念は、抑止よりも安心感を主たる要素とするとし、あるいは前者よりも後者を強調しているが、同時に集団安全保障による制裁は、“最後の手段”としてあるいは“完成した協力的安全保障”の枠組の中に含まれているとしている。しかしながら、集団安全保障や集団的自衛の本質は有事対応であり、抑止の効果は絶大であるとしても、その機能は言わば反射的な性格を持つとも表現できるほか、なによりも抑止の思想は、安全保障のジレンマと軍拡競争の引き金となり、より大きな不安定な状態を惹起せしめる惧れがある。³⁰⁾これに対し協力的安全保障は、紛争原因となる他国の意図などに関する誤解、誤算、不信感、不確実性などを除去することを通じて、メンバー国に安心感を持たせるために能動的に働きかけるための主導原理である、と位置付けられるべきである。なお具体的措置の中には、抑止と安心感の醸成の二つの効果を同時に有するものがある。たとえばいわゆる予防展開は、抑止であって予防外交ではないとの意見がある。³¹⁾確かに UNPREDEP (国連予防展開隊)のように、予防展開の場合通常一方の当事者(右の場合セルビア)の明示的な同意を得ず、そのような当事者に対しては一定の抑止効果が期待されている。とはいえ、ほぼ丸腰に近い軍事要員による活動が、真の抑止効果を持つと考えるには無理であり、通常の PKO 活動と同様、協力的安全保障の枠内で取り扱われてしかるべきであろう。

(3)、上記3(2)で見えてきたように、協力的安全保障の概念は、アジア・太平洋と欧州で

28) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, (United Nations, 1992), para.23-33.

30) David B. Dewitt, op. cit., p.8.

31) Connie Peck, *The United Nations as a Dispute Settlement System*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, p.132.

は異なった状況の中で異なった意味合いで用いられている。従ってこの概念の中に集団安全保障が含まれるか否かについて論ずる場合にも、両地域の相違を念頭に置く必要がある。とはいえ、このような重要な概念が地域により異なった内容を持つことを回避できれば回避するに越したことはない。

確かにNATOにおいては、本来の紛争対処機能に加え協力的安全保障の仕組みを着々と作り出しているが、このような同一機構内の多面的機能に鑑み、また協力的安全保障についても軍事的側面を中心に考えられているだけに、協力的安全保障と集団安全保障を一体として捉える見方はそれなりに理解できる。しかしOSCEの果たす役割を初め欧州の重層的安全保障構造の全体を観望した場合、やはり上記2つの概念を截然と区別するべきであろう。

次に前記2(3)のとおり、日本の安全保障政策との関連で協力的安全保障を汎く捉え、集団的自衛権をめぐる憲法解釈等の制約との関係で、十分に国際貢献を行なうための根拠として、協力的安全保障の概念を援用すべきであるとの主張がある。このような考え方は、政策目的的な発想としては興味深く一考に値すると思われるが、上記(1)で述べた理由により、協力的安全保障の概念をこのように広げすぎるのは適当ではない。多国籍軍の後方支援への日本の参加問題などについては、容易ではないとはいえ、紛争対処の領域内で法的に整理すべきであろう。³²⁾

5 おわりに

協力的安全保障の概念、定義が一義的でな

く、種々の説明が可能であるという事実は、冷戦終了後の過渡期の流動的な状況に照応するものであり、いかなる内容をも盛り込めるという柔軟性は、この概念の強みでもあるが、概念の内容が固まらないままに時間が経過した場合、逆にこれが弱みに転ずる可能性もある。本稿では冷戦終結後、言わば颯爽として登場したこの概念が新鮮さを喪失する前に、時代の要請に効果的に応えるインパクトのある中味を盛り込むべきであるとの視点から、これを安心感の醸成を基本的要素とする紛争防止の目的に過不足なく資する概念として確立すべきであるとの主張を展開してきた。最後に、留意すべき点として次の3点を挙げておきたい。

第一に、協力的安全保障はポスト冷戦期の不安定な転換期、すなわち一つの構造から他の構造への移行期を説明するのに有効な概念であるとする見解があるが、俄かには賛同し難い。³³⁾ たとえばこの論者が説くように、OSCE(やARF)が、協力的安全保障の機構から集団安全保障の機能をも持つ機構に“脱皮する”必要は必ずしもなく、有事対応の機能は他の機構(NATO、二国間同盟)に委せ、自らは紛争防止に徹することで充分使命を果たしうると考える。

第二に、協力的安全保障の概念を実現する具体的措置については、紛争前の平和構築、早期防止措置、後期防止措置に分けて整理するのも一案であろう。³⁴⁾ 特に平和構築については、総合安全保障の領域とオーバーラップする措置が数多くあるが、安心感の醸成に役立つものをすべて含めると、概念の明哲さが

32) 工藤法制局長官は、湾岸国会の際、集団安全保障と我が国の関係につき「国連軍へ我が国がどのように関与するのか、その仕方あるいは参加の態様といったものについては、現在まだ研究中であり、結果を明確に言うわけにはいかない。…」と答弁している(第一一九国会衆議院予算委員会議録第一号(一九九〇年一〇月一九日六～七頁)。また中山外務大臣は参議院PKO特別委員会で、「国連軍」(筆者注:文脈より多国籍軍と考えられる)への参加は憲法上許されないが、協力は可能である、との趣旨の発言を行なっている(一九九〇年一〇月二六日)。

33) 植田隆子、「欧州安全保障の変動と協調的安全保障構造-欧州安全保障協力会議、北大西洋協力理事会」、『国際政治』、有斐閣、第100号、一九九二年、一七二頁および一四四～一四五頁。

34) 平井照水、前掲、一八頁。

毀損される。したがって因果関係の強いものを選定する何らかの基準の設定が必要となろう。

第三に、協力的安全保障の一つの重要な要素は、不特定の敵を対象とすることであるが、敵が特定の場合にもこの概念を適用しうることがありうるのではなかろうか。たとえば南北朝鮮間では、これまで実行されていないとは言え、信頼醸成措置に関する合意がある。今後実現されることあるべき朝鮮半島非核地帯構想や軍縮などの合意や措置は、共通の安全保障と考えることもできようが、措置の中味が多様化するに従いむしろ協力的安全保障と捉えた方が適当である場合もあろう。同様のことは中東についても言えると思われる。³⁵⁾

35) See Efraim Karsh and Yezid Sayigh, "A Cooperative Approach to Arab-Israeli Security", *Survival*, vol.36, No. 1, spring 1994.