

日本とカナダの文脈における 平和維持活動と外交政策 (草稿)

はじめに

本日はスピーチの機会をいただき、ありがとうございます。お誘いをお引き受けしたことは、二つの理由があります。

本日は、カナダの外交政策における、日本にとっても今日的な意義のある、平和維持活動についてお話したいと思います。なぜカナダが平和維持活動に従事し続けているのか、少しご説明したいと思います。カナダは現在、平和執行活動にも大変力を入れていますが、これは日本では憲法上あるいは政治上、すぐには採用できない領域です。

それでも皆様は、日本の国際的役割、および世界の平和と安全保障の維持への貢献の仕方に関する議論を続けておられます。カナダが平和維持活動に従事するようになった要因は、日本での議論にとっても有意義であると思います。

では、次の四つの基本的事項についてお話しします。

第一に、戦後のカナダと日本の外交政策には共通点が多いので、両国の政策を比較することは有意義で有益だということ。

第二に、平和維持活動へのカナダや国際社会のアプローチの進展は、集団安全保障や憲法改正に関する国民的議論とは関係なく、日本の参加の可能性の範囲を広げているということ。

第三に、平和維持活動はカナダの基本的現実とそれに伴う外交政策原則からの自然に発展したものであること。

第四に、日本は平和維持活動を大幅に増加することが可能であり、そうすべきだということ。そして、平和維持活動に対する国民の理

解が深まり、日本の政治指導者や政府首脳が採用できる政策の選択肢がふえるように、平和維持活動に関する国民的議論を高めるべきだということ。

第一点：日本とカナダには外交政策や国家安全保障政策に関して重要な共通点があります。

カナダと日本は多くの点で非常に異なった国ですが、それぞれの外交政策と安全保障政策の基盤にはいくつかの共通点があります。

1. 第二次世界大戦後、カナダと日本は外交政策と安全保障政策を完全に考え直さなければなりませんでした。カナダについて言えば、外交政策の主なよりどころであり戦時の同盟国であった英国との関係は、国際的大国としての英国の地位が大幅に弱まった後は存続しませんでした。一方、日本は占領を受け入れ、軍国主義的な国家、イデオロギー、外交政策を放棄しなければなりませんでした。両国とも、外交政策と安全保障政策を完全に考え直さなければなりませんでした。
2. 20世紀後半に、カナダと日本の両国は、全く異なる理由で、自国の領土を防衛するための安全保障政策の根幹を米国との関係におきました。日本には日米安全保障条約があります。カナダにはNATO, そしてNORADと呼ばれる二国間の北米航空宇宙防衛司令部があります。
3. 両国とも、安全保障は互恵的関係であることを理解しています。日本は自衛のために、カナダの場合は二国間同士で、困難な安全保障上の責任をいつでも負える体制を作っておかなければなりません。カナダの場合、これは何らかの形の直接的戦闘もしくは戦闘支援活動に従事する可能性を意味します。

4. 両国とも、「日本の周辺」または北米大陸において、例えばテロの防止やテロの脅威への対応など、アメリカの安全保障問題に一層広範に対応する覚悟がなければならないことも認識しています。
5. 両国とも、これらの同盟関係から得られる軍事的安全保障だけでは、先進国が依存している経済的安全保障や、国際法、世界市場、効率的で効果的なグローバル通信システムなど、世界規模の安全を保証できないことを認識しています。国連からWTOまで、多数の国際機関が設立されており、カナダも日本も、これらのシステムが有効に機能しなければならないこと、そのためには主要受益国の積極的関与が不可欠であることを認識しています。カナダも日本も、これらの多国間機関から多大な利益を得ており、それらが有効に機能するようにしないと自滅的です。換言すれば、私たちには安全保障体制を構築する責任があるのです。これに関連して、日本は国連安保理の常任理事国入りを希望しています。カナダは過去60年間、多国間協調政策とリベラル国際主義を政策の基本方針として採用してきました。
6. 長期的には、民主主義、人権と法の支配が自由な先進経済社会の土台となっているだけでなく、そのような社会の成功が生活水準や生活様式を維持する能力を究極的に保証するものであることを両国とも信じています。新しい同盟関係や条約以外に、国際秩序を安定させる手段を見出すために協力しなければならないことを両国とも認識しています。安倍首相も1月12日にブリュッセルで、日本はこれらの基本的価値観に基づいて世界の安定と繁栄を強化するために全力を尽くすと述べています。

7. このような現実認識に基づき、日本とカナダは両国とも、特に国際的な平和と安全保障を維持するための組織的支援の重要な一形態として、平和維持活動に関与してきました。
8. 最後に、両国とも通常は議会の明確な支持を通して、ときには選挙を通して、民主的な手段で政策を定め、それらを擁護しなければなりません。これらの要件は、日本における憲法上の制限などの他の要因と共に、防衛と安全保障の根本的な枠組みを形成しています。

第二点：カナダは世界の平和と安定の維持への主な貢献の一つとして、平和維持に力を入れてきました。

平和維持活動は20世紀に始まったことではありませんが、その重要性は第二次世界大戦後、また国連創設後に顕著になりました。PKOは国連憲章のどこにも言及されていないにも関わらず、安全保障理事会の承認に基づく、国際平和と安全保障を維持するための手段となりました。PKOは、「戦闘で引き裂かれた国々が持続可能な平和を築くのを助ける手段」として発展してきました。

国連公認の平和維持活動が最初に行われたのは1947年のことです。それ以降、61の国連後援の平和維持活動が実施され、現在は16の活動が実施中です。さらに、現在アフガニスタンで行われているNATOの活動など、他の国際機構を通して実施されている平和維持活動も多数あります。カナダ外務省における私の最初の仕事は、1973年のパリ和平協定で設置された非国連の監視団である、旧ベトナム共和国の国際停戦管理・監視委員会に参加することでした。

また、平和維持活動は多方面に変容し、監視部隊、停戦安定化活動、飛行禁止空域、安全地域、非武装地帯から、第二世代の平和維持活動、平和執行、平和構築、DDR（武装解除、動員解除、社会復

帰)、紛争後の復興まで、多数の異なる形態が生じました。これらの活動のすべてに参加した国はわずかですが、優に100を超える国々が、いずれかの活動に参加してきました。

カナダは長い間、平和維持活動に参加してきました。それには次のような三つの理由があります。

第一に、1956年にスエズ半島でのエジプト、イスラエル、英国、フランス軍の戦争を終結させるために、ダグ・ハマーショルド国連事務総長と、当時国連総会議長（TBC）であったカナダのレスター・ピアソン外相は、最初の軍レベルPKOを設置することにより、戦闘部隊を分離させ、戦争を終結させることに成功しました。その過程でピアソン＝ハマーショルド・モデルと平和維持活動の原則が生まれ、1990年代まで国際舞台の主演を演じるようになりました。1957年にノーベル賞委員会は、このイニシアティブの重要性を認め、後に首相となったピアソン氏にノーベル平和賞を授与しました。CANADAは平和維持活動の源、その要因の一つではないかと誇ります。

第二に、平和維持活動を外交政策の中心に据えているカナダは、1947年以来、60の活動に参加しました。カナダ軍はPKOの手法や作戦原則および交戦規則の立案を先頭に立って行ってきました。また、世界各地の平和支援活動へ派遣される軍事要員を備えるために、オンタリオ州キングストンの平和支援訓練センターなど、カナダ軍の訓練施設を設立しました。さらに、1994年には独立機関として、ピアソン平和維持センターが設立されました。これは、カナダ国防省とカナダ国際開発庁が資金を提供するもので、国際的な軍事/警察/文民要員を訓練するための世界最先端の施設です。カナダではごく最近、軍事、警察、開発、および外交活動の緊密な協力を伴う平和維持と平和構築の総合構想を策定しました。その成果は、アフ

ガニスタンで活動している地方復興チームに生かされています。

第三に、カナダは平和維持活動の概念的根拠の作成と法的基盤の整備において主導的な役割を果たしてきました。国連憲章に示された国際間の平和と安定の維持に関する国連の責任と、人間個人を保護する責任とを結びつける議論で、カナダは中心的な役割を果たしています。1994年の人間開発報告で明確に示された人間の安全保障、人道介入、および最近の「保護する責任」などの新しい概念は、カナダの外交政策の策定と実施において中心的な重要性を与えられています。カナダはまた、地雷の漸進的削減と廃絶、一般の民間人に最も凶悪な行為を行った犯罪者の刑事免責に終止符を打つための国際刑事裁判所の設立など、世界と人間の安全保障の維持に関連していると考えられる法的な基準や機関の整備においても、主導的な役割を果たしています。

第三点： 平和維持活動へのカナダのコミットメントは、カナダの外交政策の基盤を作っているさまざまな要因の組み合わせから生じています。

政治と利害とリーダーシップの産物である各国の外交政策は、権力、利害、歴史、リーダーシップといった多種多様な要件から形成されます。しかし、それらを特徴づけ、形作っている一定のパターンが認められます。

カナダの場合は、外交政策の枠組みを決定づけている三つの主要因を指摘することができます。

第一に、地理は、カナダの外交政策の第一の決定要因です。カナダは北米大陸を米国と共有しています。カナダにとって、米国は唯一の陸続きの隣国です。この事実が、米国と最も緊密な政治的関係を築く必要性を決定しています。カナダの安全保障および経済上の利

害も地理的要因により左右されています。2006年には輸出総額の82%が対米輸出であり、輸入総額の55%が米国からの輸入でした。米国以外の貿易相手国で輸出総額の3%あるいは輸入総額の10%を超えている国は存在しません。

第二に、移民とヨーロッパの法的・社会的伝統が、リベラル国際主義へのカナダの信奉を支えています。世界各地からの移民である私たちには、世界各地に家族や友人がいます。自由主義的な政治の伝統に恵まれているカナダ人は、国益は集団安全保障の原則、共通の価値観、利害の調和に基づいて構築された、適切に機能する国際システムを通して最もよく促進されると考えています。これは、国際協力を強調し、国家主義を重視せず、安全保障への脅威に対して非軍事的解決策を選び、国際問題に対して法的・外交的な解決を求め、宗教や政治のイデオロギーよりも実利を優先するアプローチです。そのため、外交資源も国連、NATO、ブレトンウッズ機関、英連邦、仏語圏国際機構をはじめとする世界各地に配置されています。言い換えると、私たちは自由で安定した豊かな多文化社会を国内に確立し、それが私たちのアイデンティティーの一部を形成していると考えています。多くのカナダ人は、リベラル国際主義という手段を用いてそのような環境を海外でも促進することがカナダの義務であると考えているのです。多くの外国人は、カナダがこのような価値観を持ち、それを促進していることを高く評価しています。

第三に、カナダ人には、コンティンタリズムとリベラル国際主義の力を和らげる現実的な傾向も少しあります。カナダ人は北アメリカ人ですが、アメリカ人ではありません。私たちはリベラルな理念がもつパワーについては楽観的ですが、政治的権力が大きな意味を持つ世界におけるこうした理念の限界については現実的です。この現実主義に基づいて、私たちはカナダの強みと能力（すなわちカナダの軍事および情報資産、国際貿易に占める割合、技術的に進んでい

る領域、ODA能力、行動する意思と行動に必要な金銭的な負担を
する意思)、ならびに経済や政治におけるカナダの弱みを計算する
こととなります。カナダは、他のすべての国々と同様に、現在優勢な
国際環境で国益を促進する手段を評価し、それに合せて外交政策や
戦略を策定しなければなりません。この現実主義、すなわち政治学
者が言うところのネオリアリズムは、測定可能な利益や、それを追
求する費用と便益に焦点を当てた、より狭く定義された外交政策を
望ましいとみなす傾向があります。それは日本でよく理解されてい
る外交政策へのアプローチです。

カナダの政策は、さまざまな時に、あるいはしばしば同時に、こ
れら三つのアプローチのそれぞれを反映してきました。これらはす
べて、1947年の国連主導による平和維持活動以来、カナダがこうし
た平和維持活動を重視してきたことに関係しています。

したがって、1947年の朝鮮半島での国連停戦監視活動へのカナダの
支援と、それに続く1950年の「治安活動」への参加は、国連主導の
集団安全保障の必要性に応えた行動であると一貫して解釈されま
す。カナダはこの「平和執行戦」に22,000人の陸軍兵と3,600人の
海軍兵を派遣し、301人の兵士を失いました。

ソ連のハンガリー侵攻と同時期に起きた1956年のスエズ動乱の結
果としてのカナダの外交とUNEF（国連緊急軍）への参加は、核対
決の可能性に直面した現実主義とリベラル国際主義の両方に基づく
ものであり、平和と安全保障へのより深刻な挑戦を回避するために
有効な手段だったと当時考えられ、現在もそう考えられています。

スエズでの国連活動の成功に対するカナダの評価と、ギリシアと
トルコの戦争を回避したいという欲求に導かれ、1964年のキプロス
危機の勃発に際してカナダ外交は再び最前線に立つことになり、カ

ナダは1,100人以上の兵をUNEPに派遣しました。

国内における多数のユダヤ・コミュニティおよびイスラム・コミュニティの政治的関与など、中東におけるカナダの利害のために、カナダはエジプト、イスラエル、パレスチナ、ゴラン高原、イエメン、イラン、クウェートなど中東全域で、11の国連平和維持活動に参加しました。

カナダは英国およびフランスと過去から現在に及ぶ緊密な結びつきを持ち、イギリス連邦とフランス語圏連合の両方で二番目に大きな国であることから、カナダ人には植民地からの独立プロセスを通してこれら二つの旧大国を支援しなければならないという義務感があります。このことは、カナダがカシミール、パレスチナ、エジプト、キプロス、インドシナでのPKOに参加した動機の一部をなしています。

テロリズムに関する国内の懸念、NATO加盟国であることから生じる広範な義務、およびアフガニスタンの正当な政府の存続と最終的な政権確立に対する政治的コミットメントが、カナダが同国で現在の役割を果たしている理由です。外交、開発、警察活動、平和維持活動、戦闘と見分けがつけがたい平和執行活動はすべて、同国で何らかの進歩を達成するために不可欠であるとカナダが考える協調的な対処行動の一部です。また、カナダがイラクで米国の連合軍に加わらなかったことに失望した米国が、米国にとって重要な他の地域で困難な安全保障活動に従事することをカナダに期待していることも一因となっています。

これらすべての例が示しているのは、平和維持活動への参加に関するカナダの決定が、一貫して外交政策を土台として行われているという事実です。民主主義国での決定は、そのようになされなけれ

ばなりません。カナダ政府は、自国の若者を海外に派遣することが、カナダにとってどのような利益になるのかを国民に説明しなければなりません。また、カナダ連邦議会は審議を行った上で資金拠出を承認しなければなりません。

こうした政治的・政策的考慮は、わが国の対米関係に深い影響を及ぼしています。1960年代にはベトナムに、2003年にはイラクに派兵するように米国から強い圧力がかけられ、米国とは大陸を共有するという強い結びつきがあるにもかかわらず、カナダはこれらの戦闘のいずれにも従事しませんでした。単に、それらに参加することがカナダの基本政策と合致しなかったからというのがその理由です。

第四点：日本は平和維持活動の役割と活動を拡大することができるし、そうすべきです。

1988年5月に竹下首相が平和目的のための協力に関する新政策を発表し、アフガニスタン国境地域へのUNGOMAP（国連アフガニスタン・パキスタン仲介ミッション）に参加するために、同年6月に最初の外務官僚がアフガニスタンに派遣されて以来、平和維持における日本の役割と活動は大幅に拡大しました。湾岸戦争での外交上の失敗に続く1992年の国際平和協力法の可決、同時多発テロ後2ヶ月以内に実現した反テロ特別措置法の実施、1992年法で最初に認められた本体業務の「凍結」の解除により、平和維持活動へ日本が参加するための、より幅広い法的、政治的枠組みが得られました。カンボジア、ルワンダ、ゴラン高原、東ティモール、ネパールでの国連主導の活動で蓄積される経験、およびアラビア海やインド洋、アフガニスタンやイラクにおけるNATOや米国との協力の拡大からは、法律と憲法の枠組みでは文字上の定義しかできない現実世界の経験が得られます。

これは心強いことです。それでもやはり、外部のオブザーバーである私にとって、日本はできることをすべて行っている、あるいはすべきことをすべて行っているとは、結論しにくいのです。

集団安全保障と憲法改正に関する未完の論争から生じる制限を全く度外視し、完全に現行の法的枠組みの中で活動する場合でも、日本はその役割を大幅に拡大できると私は考えています。これは、紛争後の復興や文民警察を通じた安定化、選挙監視、軍事および警察訓練、選挙監視、法的機関の設置、PKOを支える地域機関の能力強化などの平和支援活動に一層大きな重要性を付与している、「第二世代の平和維持活動」が進展したおかげです。日本が今できる事柄がいろいろあります。

確かに、日本は多くの選挙監視活動に参加していますが、大抵は、監視員を1名か2名派遣するだけです。もっと多くの監視員を派遣すれば、日本の参加が一層大きな影響を与えることでしょう。文民警察の分野でも、日本は大きな貢献をすることができます。ところが実際には、日本は文民警察官を派遣しておらず、日本国外での訓練の資金を提供したり、現地の警察官を日本へ招いて訓練する方を望んでいます。

それに比べてカナダは、1989年から2000名以上、現在は約150名の文民警察官を世界各国の国連平和支援活動に派遣しています。最近、安倍首相はNATO理事会への演説の中で、アフガニスタンで活動しているNATOと一層緊密な協力を行うと約束し、その後日本は、南アフガニスタンなどのNATO主要活動地域における医療や衛生、教育のプロジェクトに2,000万米ドルの資金援助を充当しました。しかし、日本はNATOの地方復興チームに開発要員を派遣することはなく、プロジェクトの実施にはNGOやその他の機関に依存し

なくてはなりません。地方復興チームの要員はすでに不足しており、もっと多くの要員を派遣する必要に迫られています。特に、開発や復興プロジェクトの管理や監督の人材が必要です。このようなわけで、カナダはこれまで日本に、カンダハル州のカナダ地方復興チームへ開発担当官を一人派遣するよう求めてきました。前進への小さな一歩であるとは言え、このような積極的な行動は、日本が現行の法的枠組みの中で実際に行える、より多くの事柄の中の良い一例です。しかし、日本は政治的な理由で、財政支援が最大限可能な限界であると考えています。

平和支援活動に関与している日本のNGOへの寄付が税控除の対象となるように日本の税法を改正することによっても、大きな成果が達成できると思われれます。こうすることで、ごくわずかな財政コストで日本の役割と目に見える貢献が大幅に拡大し、世間の注目度や関与も高まると考えられます。

すでに述べたように、日本はみずからの国益のために、より多くのことをすべきだと私は思います。その理由は次の通りです。

第一に、そのような拡大は、現在の日本の政策と合致しています。日本は戦後のレジティマシーを構築するプロセスを続け、新しいパートナーシップを築き、自国の目に見える貢献度を高め、新たな大国として浮上してきた中国に対抗するために、国際的認知度を積極的に拡大しようとしています。安倍首相が打ち出した新しい太平洋の玄関およびNATOのパートナーとしての日本の役割に関する構想や、麻生外相が示した「自由と繁栄の弧」構想、海外での新しい外務省公館の開設、公的外交資金の増大、さらには漫画家の海外派遣も、そうした動きの一環です。

第二に、目に見える形での平和維持活動を大幅にふやすことで、

国連安保理の常任理事国入りを求める日本の主張の正当性が増します。平和維持活動は国連の主要活動の一つになっています。日本はその活動における有数のパートナーとなるべきです。

第三に、積極的に平和維持に関与することで、米国との安全保障関係における日本の選択肢が増加します。私が見るところでは、1950年代に始まった対立的な議論、すなわち安保条約によって日本は望まない紛争に関与しなければならなくなる恐れがあると考えられる日本人と、日本が米国の戦闘を支援することを躊躇すると日本の安全保障への米国のコミットメントが弱まると考える人々との議論は、今も続いているようです。これは私たちカナダ人が十分に理解できるジレンマです。カナダも同じジレンマを抱えているからです。平和と安全保障に貢献する別の手段を示すことができれば、日本はカナダと同じように、最も重要な二国間パートナーへ柔軟に対応する余地を増やすことができます。米国は日本の反応に常に満足するとは限りません。米国は、カナダが国連の委任なしのイラク派兵に参加を拒否したことが不満でしたが、アフガニスタンに主眼をおくというカナダの選択を受け入れました。日本も同じ政策上の自由を享受するべきです。

しかし平和維持活動の役割を拡大することは、以下の三つの要因がなくては達成できません。

第一に、日本の国家目標の達成に向けた、日本の外交政策と平和維持活動における立場との関係に関する、十分な国民的議論の拡大。

第二に、平和維持活動における、死傷者を含む人的コストが、国民により受け入れられやすくなるようにするための国民教育の充実。

日本人の約75%が日本は現状のままで十分な平和維持活動を行っていると考えており、そのうち三分の一が日本はすでにやりすぎていると考えているのが現実です。もっと行うべきだと考えている人は

25%に過ぎません。これらの数字を変えるには、今後討議を重ねていかななくてはなりません。

第三に、現行そして将来のPKO活動に対して毎回、過去の議論を繰り返す必要がないように、包括的な平和維持活動法が必要であります。

結論

最後に、冒頭で申し上げたことをもう一度くりかえしたいと思います。強力な政治的リーダーシップが行使される兆しが見えない現在、読売などのメディアは、より積極的な平和維持活動を促進するために中心的役割を果たす大きな力を持っています。

さらに、目に見える平和維持活動をふやすことは日本の広範な外交政策目標を達成するために大いに役立つという私の考えに同意していただけるならば、日本と平和維持に関する基本的かつ持続的な論議を促進していただきたいと思います。

カナダ人の観点から申し上げますと、日本がさらに積極的に行動することは、国際社会の利益になるだけでなく、より狭く言えばカナダの利益にもなります。平和維持の負担は今後さらに重くなると思われるので、私たちは日本のような有力なパートナーを必要としているからです。

ご静聴、ありがとうございました。