

3 憲法9条と国際協調主義

—平和構築をめぐる議論を整理する

君島東彦

I はじめに

II 國際社会における平和構築

III 日本における平和構築の展開

IV 平和構築の手段の平和性

V おわりに — 霸權的秩序から多國間協調の立憲的秩序へ

I はじめに

本稿は、第10回国際憲法学会世界大会の第12分科会（2018年6月20日）における報告にもとづく論稿である。6月20日の報告のときには、時間的制約のため充分に議論することができなかつた諸問題について、本稿において多少なりとも考察を進めたいと思う。

今回の国際憲法学会世界大会は、「暴力的紛争、平和構築と憲法（Violent Conflicts, Peace-Building and Constitutional Law）」という全体テーマを掲げた。第12分科会のテーマは、「危機における国際連帯・国際正義（Transnational Solidarity and Justice in Times of Crisis）」というものであった。具体的には、人道的危機に直面している紛争地において、武力紛争に苦しめられている現地の人々の生命、人権等をまもるために、国際社会はどのように連帯し、国際正義を実現しうるかという問題である。

この問題は、冷戦終結後、とりわけグローバル・サウスにおいて頻発する武力紛争、内戦に対して、グローバル・ノースを中心とする国際社会はどのように対応するかという文脈で議論されてきた。日本においては、1990年代に、国際貢献論——日本は国際社会の努力にどのように貢献するべきか——として激しい議論となった、その問題である。

まずははじめに、言葉の問題について、整理しておきたい。本稿は、考察対象を「平和構築（peacebuilding）」と呼ぶことにしたい。平和構築というと、紛争後平和構築という比較的狭い範囲の活動を指して、紛争解決・平和創造

(peacemaking), 平和維持 (peacekeeping) のような活動を含まないで使うことがあるが、本稿は、国連PKO、復興・開発支援のような活動も含めて、広い包括的な意味で平和構築という言葉を使う。いま実務においても研究においても、このような意味で平和構築という言葉を使うことが多いと思う。過去四半世紀、広い意味での平和構築について、国際社会において、実践においても理論化においても、目覚ましい展開——それはジグザグなものであるが——があった。われわれはそれを充分に認識したうえで、日本の関与のあり方、あるいは日本国憲法の平和主義との関係について考える必要があるだろう。

日本の外交政策についていえば、外務省も、国際平和協力（国連PKO、人道的国際救援、選挙監視）と政府開発援助（ODA）を合わせて平和構築と呼んでおり⁽¹⁾、日本の「国際貢献」について考えるとき、日本の平和構築支援の全体像を視野に入れなければならない。日本で「国際貢献」について議論するとき、自衛隊の活動の問題に議論が集中したり、あるいは「憲法の制約があるから国際貢献できない」という議論になったりすることが少なくない。これは平和構築の全体像が視野に入っていない視野狭窄の議論というべきである。

したがって、本稿は、まず冷戦後の国際社会における平和構築の展開をフォローし、次に、日本における平和構築の展開を整理したうえで、日本国憲法の平和主義との関係で特に議論すべきと思われる平和構築の手段の平和性の問題に触ることにしたい。本稿は依然として論証の不十分な雑駁なスケッチでしかないが、より本格的な考察の準備をしたいと思う⁽²⁾。

II 国際社会における平和構築

1 ガリ『平和への課題』報告書（1992年）

冷戦期における重大な平和課題は、大国間の核戦争の危機の克服であったが、冷戦後における重大な平和課題は、グローバル・サウスにおける平和秩序の創出である。グローバル・サウスにおいて問題となる武力紛争、内戦、脆弱国家、破綻国家等に、国連を中心とする国際社会がどう対処するかが課題となった。

(1) 外務省のウェブサイトの外交政策・平和構築のページを参照。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/index.html.

(2) 本稿の全体にわたって、篠田英朗「平和構築の政策的意義」遠藤乾編『シリーズ日本安全保障8 グローバル・コモンズ』（岩波書店、2015年）245-274頁と上杉勇司＝藤重博美編著『国際平和協力入門——国際社会への貢献と日本の課題』（ミネルヴァ書房、2018年）から有益な示唆を受けた。

この問題については、国連事務総長ないし国連事務総長が任命した専門家パネルによる報告書を中心に整理するのが適切であろう。これらの報告書とは、ブトロス・ブトロス・ガリ事務総長による報告書『平和への課題』（1992年）および『平和への課題・追補』（1995年）、コフィ・アナン事務総長が任命した「国連平和活動検討パネル」が提出した報告書（パネルの議長をつとめた元アルジェリア外相ブラヒミ氏にちなんで『ブラヒミ報告書』と呼ばれる。2000年）、それにバン・キムン事務総長が任命した「平和活動に関するハイレベル独立パネル（High-level Independent Panel on Peace Operations, HIPPO）」による報告書（『HIPPO報告書』2015年）である。これらの報告書を精査することで、過去四半世紀の国連平和活動の軌跡と課題がよくわかる。

1992年6月に国連安全保障理事会に提出されたガリ事務総長による報告書『平和への課題』⁽³⁾は、やはり時代の転換を示す重要な文書である。冷戦ゆえにはとんど機能しなかった国連憲章第7章の集団安全保障メカニズムに代わって、安保理常任理事国ではなくてカナダ等の中堅国を中心に、いわば「6章半」として始まった国連平和維持活動（PKO）を、冷戦後に再活性化させたのが、この報告書である。『平和への課題』は、予防外交（preventive diplomacy）、平和創造（peacemaking）、平和強制（peace enforcement）、平和維持（peacekeeping）、平和構築（peacebuilding）等の概念を提起して、平和活動を腑分けしたうえで立体的、構造的に整理した。また同時に、この時期、国連PKOは、冷戦期に生まれた伝統的なPKO（抑制的な停戦監視型PKO）から変化して、紛争国で多様な国家行政機能を立ち上げていく多機能型あるいは複合型PKOになっていった。1992年に開始されたUNTAC（国連カンボジア暫定統治機構）は、停戦監視、選挙監視、人権監視、難民帰還、暫定的統治等を任務とした複合型PKOの初期の事例である。

他方で、『平和への課題』報告書のあと、人道的危機に対処するため、国連憲章第7章の下で実力行使の権限を与えられた平和強制部隊としての性格を持つPKO（UNOSOM II、国連ソマリア活動IIなど）が行われたが、それらは失敗した。1995年1月の『平和への課題・追補』⁽⁴⁾は、平和強制の実施可能性について否定的になっている。1990年代後半には国連PKOは停滞期に入っていた。

(3) An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277 S/24111, June 17, 1992.

(4) Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations, A/50/60-S/1995/1, January 3, 1995.

2 『プラヒミ報告書』(2000年)

ガリのあと国連事務総長に就任したコフィ・アナンは、国連平和活動の立て直しと再活性化に精力的に取り組んだ。彼が任命した「国連平和活動検討パネル」が2000年8月に提出した報告書(『プラヒミ報告書』)⁽⁵⁾は、国連平和活動を方向づけた画期的な文書であった。『プラヒミ報告書』は、1990年代の国連PKOの経験を批判的に検討したうえで、多くの改革提言をしている。ここでは、『プラヒミ報告書』の特徴を2つ挙げておきたい。(1)紛争予防、平和維持、平和構築等を統合して「国連平和活動(United Nations Peace Operations)」と総称した。ガリの『平和への課題』では活動の「腑分け」が特徴であったが、『プラヒミ報告書』は国連平和活動を統合的にとらえる視点を打ち出した。(2)国連平和活動、あるいは広い意味での平和構築を方向づけるものとして、法の支配の概念を導入した。これは平和構築における司法の重視、人権の重視につながる。武力紛争、内戦を克服して、長期的な平和を構築するためには、法の支配の概念にもとづく制度の構築が必要となる。これら2点、国連平和活動の統合化と法の支配の重視は、その後の国連平和活動、平和構築を方向づけたのである。

2000年代以降の国連平和活動における重要な変化は、国連PKOの任務として「文民の保護」の任務が与えられ、国連憲章第7章にもとづく強制措置をとる権限が付与されるようになったことである。文民の保護のために、さまざまな手段がありうるが、究極的には実力行使も排除しないということである。2000年代以降のPKOにおいては、紛争当事者間の完全な停戦が実現していない状態で、国連が活動し、文民を保護しなければならない状況がありうるのである。

3 『HIPPO報告書』(2015年)

パン・キムン事務総長が任命した「平和活動に関するハイレベル独立パネル(HIPPO)」⁽⁶⁾が、2015年に提出した報告書⁽⁶⁾は、プラヒミ報告書以来15年ぶりに国連平和活動を見直すもので、現時点での国連平和活動の課題と今後の方向性を示している。HIPPO報告書は、国連平和活動について大きく4つの方向転換を提言している。(1)平和構築は軍事的技術的措置ではなくて政治が主導すべき

(5) Report of the Panel on United Nations Peace Operations ("Brahimi Report"), A/55/305-S/2000/809, August 21, 2000.

(6) Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people, A/70/95-S/2015/446, June 17, 2015.

であること。(2)国連平和活動は文脈に応じて柔軟になされるべきであること。(3)国連は他の諸機関・アクターと緊密な連携をつくり出すべきであること。(4)国連はもっと現場を重視すべきであり、人々を保護する任務を再確認すべきであること、これら4点である。また、PKO要員による性暴力の問題にも触れている。

『プラヒミ報告書』以来の15年間にはさまざまな出来事、展開があった。『プラヒミ報告書』のあと、9.11攻撃があり、いわゆる対テロ戦争、イラク戦争、シリア紛争等があった。国連PKOにおける文民保護の任務は定着した。全般的に、国連PKOは積極化し、実力行使の局面もあった。『HIPPO報告書』は、実力行使の必要な場面を留保しつつも、国連平和活動において軍事を抑制して、非軍事の重要性を強調しているように思われる。具体的には、武力紛争予防の重要性、文民保護における非武装の手段の強調、市民社会組織との連携等が読み取れる。

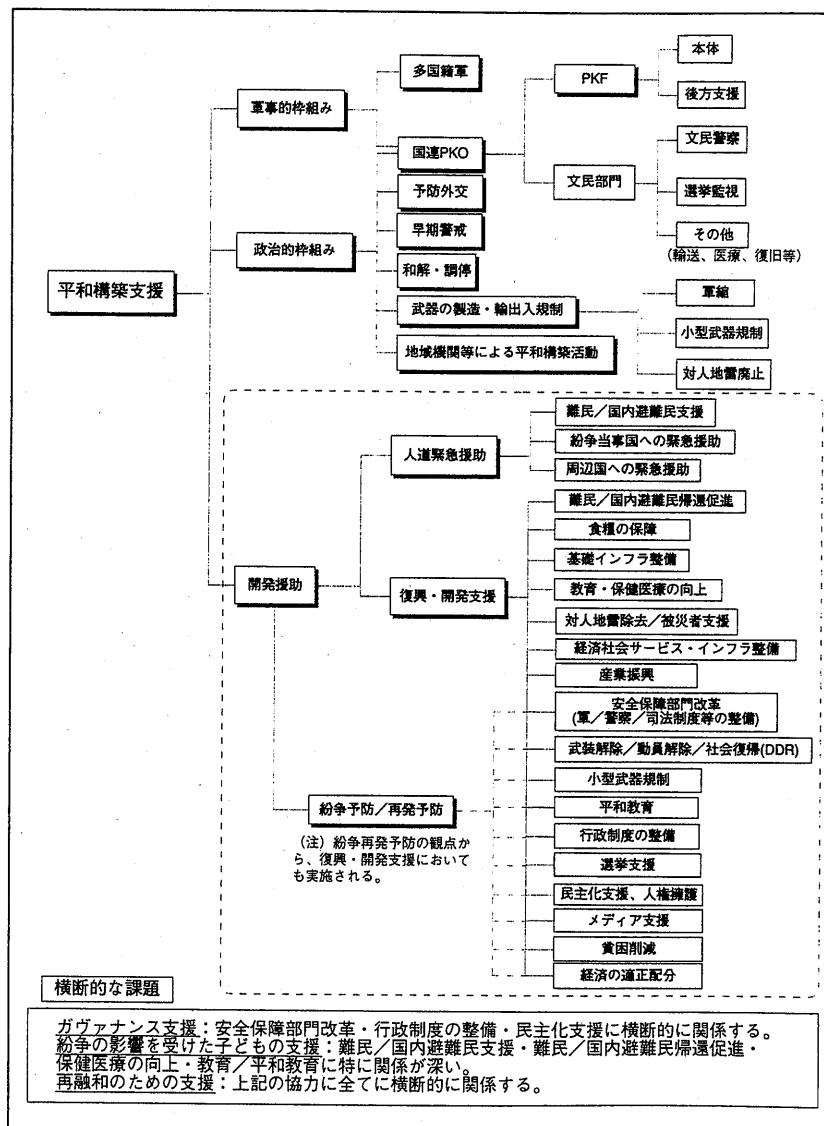
ジョゼ・ラモス＝ホルタ氏(元東ティモール大統領)を議長とする「平和活動に関するハイレベル独立パネル(HIPPO)」は、報告書を準備するにあたって、さまざまなアクターへのインタビューと調査をしているが、筆者自身がかかわっている国際NGO「Nonviolent Peaceforce」もHIPPOのインタビューを受け、意見を述べたNGOの1つである。Nonviolent Peaceforceは、非武装の文民が紛争地において文民保護の任務を遂行するNGOの1つであり、2002年に設立されて以来、スリランカ、フィリピン、南スーダンをはじめとする紛争地で活動している。「文民の保護はまず非武装の戦略が最優先されなければならない」という報告書の提言は、このようなNGO活動の経験を背景としている。1990年代2000年代に、世界のNGOは、さまざまな非武装、非軍事の平和構築の手法を、紛争地で実践してきた。『HIPPO報告書』は近年の世界の市民社会組織、NGOの活動の成果を反映するものである。

4 平和構築の全体像

とりわけ『プラヒミ報告書』以降、国連を中心とする国際社会による平和構築の取り組みはきわめて多面的、包括的なものとなった。多彩な実践がなされ、それと並行して理論化の試みがなされた。われわれはそれを認識する必要があると思う。

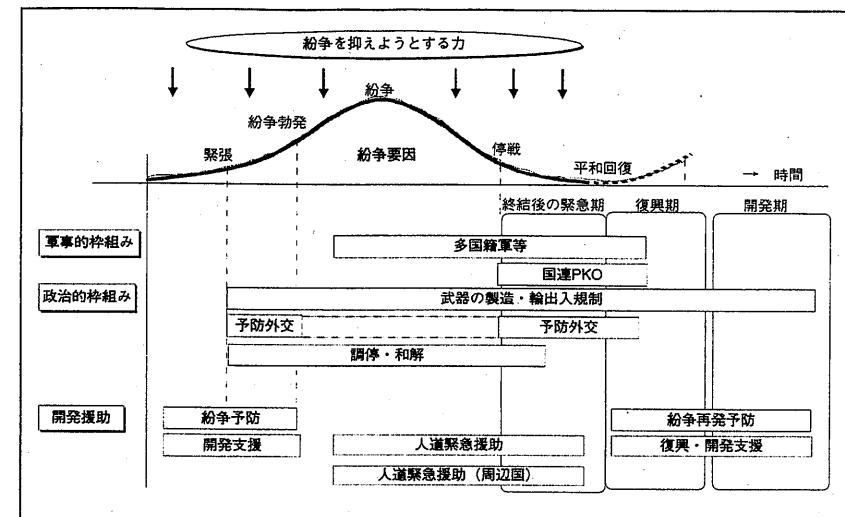
ここでは、国際協力事業団(現・国際協力機構)国際協力総合研修所が2001年4月に発行した『事業戦略調査研究 平和構築一人間の安全保障の確保に向けてー 報告書 第1部本編』から、「図1-1 平和構築支援の枠組み」と「図1-2 平和構築支援のプロセス」を引用しておきたい⁽⁷⁾。これらの図が、国際平

図1-1 平和構築支援の枠組み



(7) 国際協力事業団国際協力総合研修所『事業戦略調査研究 平和構築——人間の安全保障の確保に向けて——報告書 第1部本編』(国際協力事業団, 2001年) 4-5頁。

図1-2 平和構築支援のプロセス



和協力、平和構築の全体像を示している。

日本で国際平和協力、平和構築の議論をするときには、この全体像のうち、軍事的枠組み、自衛隊の活動の部分に注意が集中するが、それはまったくバランスを欠いている。これらの図は、日本国憲法の平和主義の枠内で、どれほど多くの国際平和協力、平和構築の取り組みが可能かを示している。

III 日本における平和構築の展開

1 日本国憲法制定という平和構築・国際貢献

本稿の主たる関心は、冷戦後のグローバル・サウスにおける平和秩序の創出であるが、それを議論する前に、日本国憲法9条の原点を確認しておきたい。それは、1946年における日本国憲法の制定それ自体が、平和構築であり、国際貢献である、ということである。1945-46年における世界平和の課題は、枢軸国の非軍事化・民主化であり、日本軍の武装解除・日本軍国主義の克服を目的とする日本国憲法の制定は、それ自体がまさに平和構築であり、国際貢献なのである。

冷戦が本格化すると、話は複雑になる。米国および日本の保守政治家から見るならば、日本が西側同盟の一員となることが平和構築であり、国際貢献となるのであろうが、日本の民衆から見ると、冷戦の対立を激化させるのではなく、冷戦

を克服するような方向性の追求こそが、平和構築であり、国際貢献となるのである。いずれにしても、冷戦終結までは、米国にとっては、日本の自衛隊の積極的な行動は期待されていなかったであろう。

2 小沢調査会の「積極的・能動的平和主義」(1992年)

1990年代はじめ、湾岸戦争を契機として、自民党内に「国際社会における日本の役割に関する特別調査会」(小沢調査会)が設置され、1992年2月に答申を出した。答申は、日本国憲法前文が示しているのは消極的平和主義、一国平和主義ではなく、「積極的・能動的平和主義」である、日本は自衛隊を国連PKOに派遣する等のかたちで、平和秩序の維持に努力している国際社会と協調すべきである、という考え方を打ち出した。憲法解釈はもっと精緻なものになるが、その後、現在にいたるまで、日本政府はこの方向性を追求してきた。

3 自衛隊の国連PKO参加

糸余曲折を経て、国連PKO等協力法(国際平和協力法)が1992年6月に成立し、1992年9月、自衛隊ははじめて国連PKOに派遣された。このとき、PKO参加5原則(1. 紛争当事者間の停戦合意の存在、2. 国、紛争当事者のPKO受け入れの同意、3. 中立的立場の維持、4. これら3原則が満たされなくなった場合の撤収、5. 武器使用を正当防衛等の必要最小限度に限定)、「他国の武力行使と一体化しない自衛隊の活動は9条に違反しない」という論理、「自衛官個人の自己保存のための武器の使用は9条が禁じる武力行使ではないので許される」という論理等が生み出され、これらの原則・論理のもとで、自衛隊は海外での活動を行ってきた。

PKO参加5原則は、冷戦期の伝統的な国連PKO(抑制的な停戦監視型PKO)にもとづいてつくられたもので、1992年以降の現実の国連PKOは、伝統的なPKOから変容して、治安が安定しない中で活動する、もっと積極的なものになっている。ここには「時差」がある。

国連PKOに参加してきたのは、主として陸上自衛隊の施設部隊である。近年の国連PKOにおいては、治安維持を任務とする歩兵(普通科)部隊の大多数は途上国が派遣し、文民・幹部・ノウハウ・機材・資金の提供は先進国が担うという分業が定着しているといわれる⁽⁸⁾。日本に対する普通科派遣の期待や要請は高くない。2017年5月に南スーダンから撤収したあと、自衛隊は——少数の司令部要員を別にして——国連PKOに参加していない状態になっている。

(8) 上杉=藤重・前掲注(2)『国際平和協力入門』38頁。

4 「国際協調主義に基づく積極的平和主義」

2013年9月12日、安倍首相の私的諮問機関「安全保障と防衛力に関する懇談会」の第1回会合の冒頭挨拶の中で、安倍氏は「国際協調主義に基づく積極的平和主義」という言葉を初めて使った。この言葉は、同年12月17日に閣議決定された国家安全保障戦略の基本理念となり、安倍政権の安全保障政策のキーワードとして急速に浸透した。

国家安全保障戦略が日本安全保障の基本理念とした「国際協調主義に基づく積極的平和主義」の考え方は、1992年に小沢調査会が打ち出した「積極的・能動的平和主義」の考え方の系譜にあるといえるが、1つ大きな違いがある。小沢調査会の「積極的・能動的平和主義」は、日本国憲法前文に依拠して提示されたものであったが、国家安全保障戦略がいう「国際協調主義に基づく積極的平和主義」は日本国憲法の平和主義とまったく無関係に提示されている。国家安全保障戦略は、自衛隊の国際的活動を活発化させる方向性を示唆しているが、日本国憲法から「国際協調主義に基づく積極的平和主義」が導き出されたのではなくて、逆に「国際協調主義に基づく積極的平和主義」に適合するように憲法9条を改変することが追求されているとみるべきであろう。

IV 平和構築の手段の平和性

1 平和的手段による平和構築

日本国憲法前文の考え方は、たしかに国際協調主義に基づく積極的平和主義である。全世界の人々が平和のうちに生存する権利を有することを確認しつつ、専制と隸従、圧迫と偏狭、恐怖と欠乏等の暴力を克服しようとしている国際社会の努力に、日本の政府と市民は合流するという決意を述べている。前述したように、過去四半世紀、国際社会によるグローバル・サウスにおける平和秩序創出の努力、平和構築の努力がなされており、日本の政府と市民がこれら国際社会の平和構築の努力を傍観することは、日本国憲法の平和主義の趣旨ではない。日本国憲法の平和主義の下で、日本の政府と市民による行動が求められる。しかし、憲法前文と9条はセットである。憲法9条が平和構築の手段の平和性を要求している。日本の政府と市民が国際協調主義に基づく積極的平和主義を実践していくにあたって、平和構築の手段の平和性を強調するところに、国際社会に対する日本の独自の貢献がある。

前掲の「平和構築支援の枠組み」の図が示すように、平和構築の方法・手段は

多岐にわたり、軍事要員以外のアクターの果たす役割はきわめて大きい。平和的手段による平和構築の広大な領域が広がっている。

2 非武装のNGOによる平和構築

平和的手段による平和構築については、世界の市民社会組織、NGOによる豊かな実践例がある⁽⁹⁾。これらのNGOの実践・経験が、『HIPPO報告書』における記述——文民保護における非武装の戦略の重視、国連PKOと市民社会組織との連携——につながっている。

一例を挙げるならば、筆者自身がかかわっている国際NGO「Nonviolent Peaceforce」は、これまで南スーダン等の紛争地において、unarmed civilian peacekeeping(非武装の平和維持)、unarmed civilian protection(非武装の文民保護)と呼ばれる活動に従事して、一定の成果を挙げてきた。これは、紛争地において、徹底的に訓練された非武装のフィールドワーカーが、チームをつくって地域に住み込んで、停戦監視、護衛、信頼醸成、流言抑止、早期警戒・早期対応等の活動をすることによって、暴力を抑止しようとするものである。この活動の起源は、かつてガンディーがインド国内で組織したシャンティ・セーナ(Shanti Sena)——Peace Armyを意味する——であるが⁽¹⁰⁾、この思想・方法を継承して、世界の紛争地で実践するNGOが数多く生まれ、地道な活動を継続している。これらのNGOの活動は、平和的手段による平和構築を要求する日本国憲法の平和主義と響き合うものである。

3 「第2世代の人間安全保障(Second-Generation Human Security)」

平和構築の手段の平和性について考えるとき、英国の国際政治学者、メアリー・カルドーを中心とするヨーロッパの研究者グループによる、ここ約15年間の共同研究の成果が参考されるべきであろう。すなわち、『欧州のための人間安全保障理論——欧州安全保障能力に関する研究グループのバルセロナ報告書』(2004年

(9) Yeshua Moser-Puangsawan and Thomas Weber (eds.), *Nonviolent Intervention Across Borders: A Recurrent Vision*, Honolulu: Spark M. Matsunaga Institute for Peace, University of Hawai'i, 2000. Mary Kaldor, *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*, Cambridge: Polity Press, 2007, pp. 16-72 (メアリー・カルドー著／山本武彦・宮脇昇・野崎孝弘訳「人間の安全保障」論——グローバル化と介入に関する考察) 法政大学出版局, 2011年, 25-96頁), 君島東彦「非暴力の人道的介入、非武装のPKO」君島東彦編『平和学を学ぶ人のために』(世界思想社, 2009年) 207-227頁等を参照。

(10) Thomas Weber, *Gandhi's Peace Army: The Shanti Sena and Unarmed Peacekeeping*, Syracuse: Syracuse University Press, 1996.

9月)⁽¹¹⁾、『安全保障の欧州的方法——人間安全保障研究グループのマドリード報告書』(2007年11月)⁽¹²⁾、『ハイブリッドな平和から人間安全保障へ：紛争に対するEUの戦略を再考する——人間安全保障研究グループのベルリン報告書』(2016年2月)⁽¹³⁾という3つの報告書と、これらの共同研究の成果を背景として書かれたクリスティーン・チンキンとメアリー・カルドーによる著作『国際法と新しい戦争』(2017年)⁽¹⁴⁾である。彼女らの研究の特徴は、人間安全保障の考え方を、欧州連合の実践と理論に照らして、精緻化、再活性化させたところにある。

周知のように、国連開発計画の『人間開発報告書1994』が提起したことに始まる人間安全保障(human security)の概念、あるいはパラダイムは、1990年代のグローバル・サウスの暴力状況に対する有効な処方箋の1つであり、理論的にも政策的にも急速に普及した⁽¹⁵⁾。カナダ政府、日本政府などのアクターが、この概念を取り上げて、発展・普及させる努力をした。日本政府にとっては、開発援助を含む平和構築支援を基礎づけるものとして、人間安全保障の概念は有益であったであろう。日本政府はさらに、アナン国連事務総長と連携して、人間安全保障委員会(Comission on Human Security)を設立し、同委員会は報告書『安全保障の今日的課題(Human Security Now)』(2003)⁽¹⁶⁾を出している。その後も、国連を舞台として、人間安全保障の概念は広く使われている⁽¹⁷⁾。それと同時に、人間安全保障については、概念の曖昧さ、人権概念との重複等々の問題が指摘されており、9.11攻撃、対テロ戦争の時代に入ると、人間安全保障の概念は、かつてほどは使われなくなっている面もある。

カルドーらヨーロッパの人間安全保障研究グループの研究者たちは、人間安全保障の考え方を、平和構築の方法の問題として精緻化した。バルセロナ報告書お

(11) A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, September 15, 2004.

(12) A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group, Madrid, November 8, 2007.

(13) From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict, The Berlin Report of the Human Security Study Group, Brussels, February 24, 2016.

(14) Christine Chinkin and Mary Kaldor, *International Law and New Wars*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

(15) 君島東彦「平和を実現する主体——安全保障観の転換にも触れて」全国憲法研究会編『憲法問題10』(三省堂, 1999年) 20-33頁、君島東彦「主権国家システムと安全保障論の現段階——『人間の安全保障』をめぐって」日本公法学会編『公法研究』64号(2002年) 125-137頁等を参照。

(16) 人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題——人間の安全保障委員会報告書』(朝日新聞社, 2003年)。

(17) 高須幸雄「国連と『人間の安全保障』」『国際問題』603号(2011年7・8月) 36-48頁。

よびマドリード報告書において、彼女らは、人間安全保障即応部隊(human security response force)のような組織の提案をするとともに、人間安全保障の観点から紛争地における平和構築の活動原則を提案している。紛争地において平和構築に従事する要員—軍事要員、文民要員を問わない—が尊重すべき「人間安全保障の6原則」は次のようなものである。(1)人権の第一主義性。軍の目標は民間人の保護であり、敵の打倒ではない。絶対に必要で適法な場合でないかぎり殺害は避けるべきである。いわゆる付隨的損害は許容できない。(2)正統な政治的権威。軍の目標は政治過程のための空間をつくりだすこと、政治的解決を準備することであり、敵に勝利することではない。(3)下からのアプローチ。不安全な地域に住む人々自身が問題を解決しなければならない。外部の人間は地元の人々の求めているものを理解しなければならない。(4)多国間協調主義。国際法、国連の枠組みの中での政策調整が必要である。(5)国家より大きな地域規模で考える。不安全の要素は、難民、犯罪者・過激派ネットワーク等を通じて国境を越える。(6)文民による指揮命令。軍の交戦規定(部隊行動基準)よりも警察の行動規範に近い行動基準になる、という6つの原則である。カルドーらが提案する人間安全保障アプローチによれば、軍の装備と行動は、敵を打倒するものから法を執行する警察に接近するであろう。われわれは、警察力としての原点を持つ不完全な軍隊としての自衛隊、そして災害派遣・人命救助・各種支援の豊かな経験を持つ自衛隊について、カルドーらの人間安全保障アプローチと響き合う側面を発見することができるかもしれない。

ベルリン報告書(2016)および『国際法と新しい戦争』(2017)において、カルドーらは、「第2世代の人間安全保障(second generation human security)」という概念、考え方を提起しているのであるが⁽¹⁸⁾、第2世代の人間安全保障について詳しく議論する前に、過去四半世紀の歴史を概観しておくとよいであろう。カルドーらは、冷戦後の四半世紀の戦争と平和の状況を振り返って、この時期の戦争と平和に関する状況を5つのモデルに類型化している⁽¹⁹⁾。第1の類型は「地政学(Geo-Politics)」モデルで、これは冷戦時代の遺産であり、古典的な国家間戦争モデルである。第2の類型は「対テロ戦争(The War on Terror)」モデルで、これは9.11以後の非国家主体に対する武力攻撃であり、いわば終わりのない勝者のない戦争である。第3の類型は人道的介入あるいは「保護する責任(Responsibility to Protect)」モデルであり、紛争地に対する武力介入である。第

(18) Chinkin and Kaldor, *International Law and New Wars*, pp. 32-34, 479-526.

(19) Chinkin and Kaldor, *International Law and New Wars*, pp. 25-34.

4の類型は「自由民主主義的平和(The Liberal Peace)」モデルで、これは紛争後平和構築である。そして、第5の類型として「第2世代の人間安全保障(second generation human security)」モデルが提起される。

カルドーらによれば、過去四半世紀の間、国際社会では、「地政学」「対テロ戦争」「保護する責任」「自由民主主義的平和」等の考え方による平和構築、秩序創出の努力がなされてきたが、結局、グローバル・サウスの暴力状況を改善することができなかつた。「地政学」「対テロ戦争」「保護する責任」の考え方をとった場合、「敵の打倒・無力化」のために武力行使がなされる。武力行使にはもちろん犠牲者がともない、敵対関係の修復は容易ではない。「自由民主主義的平和」の考え方をとった場合、短期的に内戦状況を収めることに成功しても、秩序創出を重視するため腐敗した政権を容認して長期的に問題を残すことがある。最終的に、「第2世代の人間安全保障」の考え方方が唯一残された現実的な平和構築の方法であるとカルドーらは主張する⁽²⁰⁾。

紛争地の暴力状況を克服するのは、上からの武力介入のような軍事行動ではなくて、紛争地の人々が持っている人権を基礎にして、ローカル、グローバルな多様なアクター—警察、治安要員、援助機関、場合によっては軍事要員—が、停戦監視、紛争調停、人権監視等を行い、さまざまなレベルでの交渉によって、紛争解決・平和構築をしていく努力である。このような包括的な長期にわたる国際的なプロセスを、カルドーらは第2世代の人間安全保障と呼んでいる⁽²¹⁾。

人間安全保障とは、ひとりひとりの個人の安全と生存、そしてその平等性を核心的な価値として、そこから世界全体の秩序を考えていく考え方である。紛争状況、暴力状況におかれている地域の人々の下からの努力による停戦、秩序回復、人間関係の修復等を、国際社会は外から支援する。人間安全保障のために、国際的な平和維持要員(international peacekeepers)を派遣することも選択肢である。これらの要員による実力行使が必要な場面もありうるが、彼らの交戦規定=部隊行動基準(rules of engagement)は軍事行動よりも警察行動に近いものとなる。彼らの目的は、敵の打倒・無力化ではなくて、住民の生命の保護、犯罪者の逮捕である⁽²²⁾。

カルドーらは、第2世代の人間安全保障の考え方として、冷戦後、グローバル・サウスにおいて起きている暴力状況は、「戦争」ではなくて、人道的惨事あるいは大規模な人権侵害としてとらえ直すべきであり、「自衛」も国家の自衛ではなく

(20) Chinkin and Kaldor, *International Law and New Wars*, p. 33.

(21) Chinkin and Kaldor, *International Law and New Wars*, p. 32.

くて、個人の正当防衛の拡張としてとらえ直すべきである、武力行使も軍事的な交戦規定＝部隊行動基準（rules of engagement）ではなくて警察的な制約のもとに置かれるべきであると主張する。このような考え方に対しならば、大規模な軍縮は不可避となるであろう。第2世代の人間安全保障の考え方の下では、武力行使が許容されるのは、大規模な人権侵害に対処するときのみであり、武力行使は人権基準に従わねばならないから、交戦規定＝部隊行動基準（rules of engagement）も古典的な軍の場合よりも厳しいものとなる。第2世代の人間安全保障の考え方の基礎には、集団間の武力行使としての戦争はもはや正統性を持たない、という認識がある⁽²³⁾。

このような第2世代の人間安全保障の考え方は、日本国憲法の平和主義に接近しているというべきであろう。

V おわりに——覇権的秩序から多国間協調の立憲的秩序へ

2015年、激しい議論の後に成立した安保法制——日本政府の表現では「平和安全法制」——は、10本の法律の改正と1本の新規立法を束ねた包括的な法案であった。本稿のテーマである平和構築との関連でいえば、国際平和協力法の改正と国際平和支援法という新法の制定が重要であるが、しかし、この包括的な法案の最重点は、集団的自衛権の行使を容認する（=存立危機事態を導入する）事態対処法等の改正であつただろう。2015年の安保法制が示しているように、日本の外交政策においては、対米防衛協力（日米同盟）が優先し、国際平和協力（国際社会への貢献）はそれに随伴するのである。この関係は、過去四半世紀の外交政策全体を見ても、認識できることである。冷戦後、日本の「国際貢献」が議論され、1992年の国際平和協力法の成立後、自衛隊が国連PKOに派遣されたが、2001年の9.11攻撃後は、米国の「対テロ戦争」にともない、テロ特措法、イラク特措法等によって、自衛隊が対米協力をを行い、自衛隊を国連PKOに派遣する余裕はなかった。

(22) 第2世代の人間安全保障の考え方を強調するのは、平和維持・平和構築に従事する要員の行動は軍事行動ではなくて警察行動に近づく、という点である。軍事ではなくて（軍事よりもより法の支配に服する）警察への着目は、日本国憲法適合的であり、坂本義和や古閑彰一の問題意識と重なり合う。坂本は警察機動隊の国連版のようなPKO待機部隊を構想・提案しており、古閑はいまや平和構築の主体は警察であると喝破している。坂本義和「平和主義の制度構想」『坂本義和集4　日本の生き方』（岩波書店、2004年）282-285頁、古閑彰一『日本国憲法の誕生 増補改訂版』（岩波現代文庫、2017年）442-446頁参照。

(23) Chinkin and Kaldor, *International Law and New Wars*, p. 33-34.

米国の「対テロ戦争」への協力が、国連平和活動への協力に優先したのである⁽²⁴⁾。2013年に策定された国家安全保障戦略がいう「国際協調主義に基づく積極的平和主義」も、結局のところ、日米同盟を強化する方向性を意味しているように思われる。

このような、覇権国・米国を支援して、米国を覇権国とする覇権的秩序を支える行動は、日本国憲法の国際協調主義とは違うであろう。日本国憲法の国際協調主義は、世界の人々が平和のうちに生存する権利を有していることを確認して、さまざま暴力を克服しようとしている国際社会の努力に日本の政府と市民が合流するという方向性である。そして憲法9条があるから、日本の政府と市民による行動は基本的に非軍事的なものとなる。日本国憲法の国際協調主義とは、覇権的秩序を支える行動ではなくて、多国間協調の立憲的秩序を追求する行動を意味するであろう。この方向性は、覇権的秩序に対抗して国際公共性（国際正義）を実現し、同時に平和構築の手段の平和性を追求していく方向性である。第2世代の人間安全保障の考え方を示すように、この方向性・潮流は世界的に存在しており、日本国憲法の平和主義とそれらの方向性・潮流との協働が求められている。

Article 9 and the Principle of International Cooperation: Arguing About Peacebuilding

Akihiko Kimijima, Ritsumeikan University

1. Cosmopolitan peace principles of the Japanese Constitution

The peace principles of the Japanese Constitution are prescribed in the Preamble and Article 9. As a result of Japan's violation of the Kellogg-Briand Pact of 1928, Article 9 provides Japan's renunciation of war and use of force (Japan's inaction). But at the same time, the Preamble says that the Japanese people are determined to join the efforts of the international society trying to overcome such violence as tyranny and slavery, oppression and intolerance, fear and want, and that all peoples of the world have a right to live in peace. It is important to understand that the peace principles of the Japanese Constitution are not passive isolationism but active internationalism

(24) 篠田英朗『集団的自衛権の思想史——憲法九条と日米安保』（風行社、2016年）153-157頁。

in which the government and citizens of Japan are supposed to take active roles in international peacebuilding (Japan's action). In addition, actions of the Japanese government and citizens should be nonmilitary according to Article 9. Thus, the peace principles of the Japanese Constitution can be described as cosmopolitan peace principles.

2. Japan's participation in peacekeeping operations

The issue of Japan's active participation in international peacebuilding had become a big political debate in the 1990s. After the end of the Cold War, although the United States expected Japan to cooperate militarily with its actions in the Persian Gulf, Japan could not send the Self Defense Forces abroad. The Self Defense Forces had been created as the forces to defend Japan's territorial space and sending the SDF abroad was not an assumption of Article 9. However, the Japanese government finally dispatched the SDF to Cambodia as United Nations peacekeepers with the change of constitutional interpretation and overcoming strong popular opposition. Afterward, the SDF participated in various UN PKO missions. The SDF is not full-fledged military forces under Article 9 and they are under strict restraints in terms of use of weapon in conflict areas.

3. Unarmed civilian peacekeeping

As peacekeepers probably civilians are more suited than the SDF members under the peace principles of the Japanese Constitution. At present there have been impressive efforts of "unarmed civilian peacekeeping" or "unarmed civilian protection" in conflict areas such as South Sudan by global civil society/NGOs (Peace Brigades International, Christian Peacemaker Teams, Nonviolent Peaceforce, etc.). These cases have shown the possibility of "civilian nonviolent humanitarian intervention."

4. Japan's "proactive contribution to peace": to strengthen a hegemonic world order or to contribute to a just, peaceful world order

Japan's National Security Strategy, decided in December 2013, declared that the fundamental principle of Japan's national security strategy is the principle of "proactive contribution to peace based on international cooperation." Although this expression sounds as if it came from the peace principles of the Japanese Constitution, rather it has been a reaction on the part of Japan's foreign ministry and conservative

political parties to respond to US pressures to increase Japan's burden in defense cooperation. As such, it may transform the peace principles of the Japanese Constitution into more militarized ones. Japan's implementation of the principle of "proactive contribution to peace based on international cooperation" should not strengthen a hegemonic world order, rather it should contribute to a more just, peaceful world order.

5. Human security-oriented transformation of the military

The concept of human security, born in the 1990s and elaborated afterward, resonates with the peace principles of the Japanese Constitution. Particularly noteworthy is Mary Kaldor's formulation of human security. According to her, security means human rights protection rather than preservation of sovereignty by military forces. She also emphasizes that military forces should change their missions from defeating enemies to protecting civilian population, that is, the military forces should become closer to the police forces. In that sense, Japan's Self Defense Forces' ambivalence between the police and the military can be seen as progress.