

序章 わが国の平和外交の系譜

(財)日本国際問題研究所 客員研究員 旭 英昭

“関心の格差 (Attention Gap)”

私は、2004年1月半ばに東ティモール民主共和国 (The Democratic Republic of Timor-Leste) に初代の日本大使として発令された^(注3)。私自身、既にその半年前の2003年8月に首都ディリ (Dili) に臨時代理大使として赴任し、訓令に沿って、大使館の正式な開館準備に入ると同時に、既に本格的に展開されていた東ティモールにおける平和構築に対するわが国支援の総合指揮にあたった。わが国政府としては、それ以前から東ティモール問題に関しては最大の関心を払ってきている。特に、1997年から98年に起きたアジア金融危機に触発されてインドネシア国内で進行する大きな政情変化に対して東ティモールの独立運動がもたらす諸影響、及び99年9月に実施された“住民協議^(注4)”の結果が引き起こした東ティモール全土に拡大した暴力行為の收拾が(当時の)直近の関心事項であった。これらの情勢を的確に把握するための情報の収集、東京への報告に加えて、緊急人道支援の実施、邦人保護のために、現地には早くからわが方の連絡事務所が設けられ、ジャカルタの大使館員を中心にして当番制でディリにスタッフが常駐する体制が敷かれていた。東ティモールが2002年5月20日に独立すると、日本政府は直ちにこの新興独立国を承認し、同国政府との間で外交関係を開いたが、わが国の法律上は2004年1月に本任の大使が正式に発令される手はずになっていた。

私は、東京で受けた赴任のためのブリーフィングの中で、東ティモールに展開中の国連平和維持活動 (The United Nations Mission of Support in East Timor: UNMISSET) に参加している、陸上自衛隊からの派遣部隊 (現地ではJEG (Japan Engineer Group) との名称で呼ばれている) についての説明を受けた。その際に、正直なところ、彼らに対する賞賛と同時に或る種の心配の念を禁じえなかった。というのは、東ティモールに対する関心が国内において既に薄れはじめていることを私自身もはっきりと感じていたため、自らの善意と自己犠牲を払って現地に赴いて任務に励

んでいる隊員諸兄の心中や如何と念じたからである。このような私の思いは、同じように厳しかった嘗ての任地、1980年代初めホメイニ革命で揺れたイランでの勤務経験に由来する。いかに困難な環境下にあっても、本国から“見棄てられていない”で、また、世論の“関心がつながっている”と想えることで、各個人、グループ全体として精神的には乗り越えられるものである。このことは、当時を顧みる際に関係者が異口同音に繰り返し述べるところである。その後、実際に首都のあるディリに赴任して直接話を聞いてみて、本部の担当部局との間の日常的な通信やりとりの中で東京の方の“冷めていく”対応振りに対して、やはり彼らが焦燥感を募らせていることを実感した。同時に、本国のマスコミの話題や政治の関心がよりホットな紛争地、アフガニスタンやイラクに移っていくことに対して彼らが諦観をもって現実的に受けとめていることも知らされた。

このことから、私には、東ティモールが既に二つの意味で、紛争後に何れは訪れる“正常な”段階へ移行をはじめたように思われた。即ち、ひとつは、「流血と人道危機の段階」の終了、言い換えれば、それに続く、「膨大な時間の費消を要する復興、再建の段階」のはじまりである。もうひとつは、既に触れたことであるが、他の新たな紛争の発生により、国内的な政治関心の対象としても東ティモールの相対的な比重が低下したことである。しかしながら、意外な思いをもって直面したことは、このような、わが国国内での“関心の喪失 (attention deficit)”にも拘らず、現地では政府及び国民の間だけではなく、国連諸機関、さらにはニューヨークにまで伝えられたJEGの活躍に代表される、わが国に対する高い評価である(注5)。私は、平和構築活動に対するわが国の貢献について内と外の間“関心の格差 (attention gap)”が存在することに、現地へ赴任して先ず驚かされた。

私が、東ティモールでの国づくりに打ち込んでいる同胞の献身的な努力と実践的な経験について、わが国世論の関心を振り向けることが出来ればと念じて予定を早めて一連の寄稿作業に着手した背景には、もうひとつの予期せぬ出来事が関係する。即ち、私は東京にいる時に雑誌『外交フォーラム』編集長に事情を話して既に内諾を得ていたことに触れたが、一年余

り前まで当地で平和構築を総指揮していたセルジオ・デメロがバグダッドで悲劇的な死を遂げた（2003年8月19日）とのニュースが引き金となり、紛争後の平和構築のテーマに国内の関心が高まっているとして、予定を繰り上げて寄稿を開始するよう強く勧められた。私自身まだ準備不足との躊躇いもあったが、細やかな責任の一部として“書く”ことによって同じ大義に向かって一緒に働く人々の士気を“支える”ことが出来るとの確信を現地に着いてから深めたこともあり、この勧めに素直に従うこととした。

『東ティモール便り』と題された連載はこのようにしてはじまった。連載は七回で終了しているが、英語版を編集する際に、思い切って新たに一章“The Macro-Economic Dimension of Peace Building”を書き下ろしてこれに付け加えた。特に、この章を付け加えることによって、標題にもある通り、マクロ経済的な次元を視野に入れて平和構築活動の全体像を眺望することが可能となったと考えている。当初連載を構想した際にもその必要性は念頭にあったが、結局書き残してしまい、漸くその穴を埋める機会が訪れて私としては安堵している。



平和外交の系譜^(注6)

日本が、第二次大戦後のアジアで平和回復に積極的な役割を果たすようになるのは、ヴェトナム戦争後に東南アジアに平和の兆しが訪れた1970年代にまで遡る。インドシナ半島に再び訪れた平和を強化するための日本の外交努力は、1979年に起きたヴェトナムによるカンボジア侵攻とそれに続く、深刻な人権侵害を引き起こして長期化した内戦のために頓挫した。その結果、自らお膳立てをした仲介と厳しい外交交渉を通して、日本の外交努力が実際に実を結ぶのには、さらに10年以上を要することになる。1991年のカンボジア和平のためのパリ協定（The Paris Accords）の合意がそれである。

しかしながら、この成功に辿り着く前に、日本は第一次湾岸戦争が終わった直後に起きた外交的な屈辱を苦い思いで味わわされ、その不愉快な記

憶は後々まで日本人の心に付きまとうこととなる。新たな課税措置をして国民一人あたり平均で一万円、90ドル見当の追加負担を負ったにも拘らず、総額で130億ドルに上る日本の財政的貢献はそれに相応しい評価を国際社会から受けることは出来なかったためである。その具体例として引き合いに出されるのが、米国を中心とする多国籍軍がクウェートからイラク軍を駆逐し、解放した直後に、クウェートの関係者が1991年3月11日付ニューヨーク・タイムズ紙の紙面を一面買い上げて掲載した感謝表明である。しかし、その感謝表明に明記された対象国の中にわが国が含まれていなかったことがわが国政府、国民にとって大きな衝撃を与えたが、そのことを覚えているのは私一人ではないはずである(注7)。その時に盛んに云われたのが、所謂「姿を見せる (Show the Flag)」努力(注8)が十分ではなかったとの議論である。その結果、国際社会でより尊敬される、乃至はしっかりと地歩を築くためには平和の達成がカギとなる国際協力に対する“人的”貢献がもっと真剣に検討されねばならないと日本人は思考転換を迫られることとなる。1992年の国際平和協力法の制定(注9)によって、自衛隊が平和維持活動に参加する道が開け、具体的にはカンボジアでの国連平和維持活動 (The United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) にはじめて参加することになったが、そこに辿り着くまでにはこのような経緯がある。

東ティモール

それから10年間幾つかのPKO活動に参加した後、日本は東ティモールで国連平和活動に従事する。そのおかげで今日主流となるより複雑な平和維持活動に対する多国間、及び二国間協力のさまざまな態様に必要な基盤を築く機会を得た。つまり、東ティモールで展開されたいろんな協力の中には、以下の通り、わが国にとって今後の外交、開発戦略を考えるにあたって政策的に重要な四つの意味合いが認められる。

第一に、日本外交の基本的な政策のひとつとしていわれる“アジアの一員としての立場の堅持(注10)”，乃至はそれに類似する外交的なスローガンに関するものである。日本外交にとってアジアは過去にも、これから先もその関心の中心であり、具体的な利害関係、実質的な海外活動にとっての

中央舞台であることに変わりはない。日本の置かれた地政学的な位置、アジアとの歴史的、政治的、経済的な結びつき、さらには、アジアの持つ将来的発展の可能性からして、このことは自明である。また、日本には東アジアの経済発展を手助けした——このことに関して一部には論争があっても——との自負心がある(注11)。今ここで東南アジアの一角に誕生した東ティモールに焦点を当て何が争点かといえば、アジアに積極的に関与してきたとするそのような日本外交の一貫性についてということになる。別の言葉で言えば、アジアを大事にするという日本が繰り返し強調するその姿勢が真摯なものかが試されているといえよう。つまりは、そのリトマス試験紙として、東ティモールのような脆弱で、戦略的意味の乏しい小国の国作りに対しても寛大な援助を続ける政治意思が果たして日本外交にあるかどうか、アジア近隣諸国、国際社会から注視されている。

さらに云うならば、9・11事件の意味合いについて、「弱体化する国家」の存在は今日の国際社会に大きな戦略的な挑戦を呈している、とする米の政治学者フランシス・フクヤマの指摘があるが(注12)、概ねその通りであろう。これは、2002年9月に発表された『2002年米国家安全保障戦略』の中で見られる安全保障に関する新たな脅威認識(“America is now threatened less by conquering states than we are by failing states”)(注13)とも軌を一にする。アジアにおけるその大国的な地位から、日本に対して域内の平和と安全の問題について、特に、“貧困、AIDS、麻薬、さらには、テロリズム等、世界が直面する最も深刻な問題の温床となる弱体国家、失敗国家が域内に生まれるのを阻止するために努力を怠るべきでない(注14)”とする期待感が生まれる素地がここにある。このように、21世紀における戦略的な関心のひとつは、まさに東ティモールのような脆弱な国家に対する平和構築、国作りに対する持続的な関与であるともいえよう。

第二に、東ティモールでの平和維持活動に自衛隊は参加して、その根幹に関わる活動の基盤を強化する「民生支援(civil military activity)」に関する知識を学び、技術を習得するという得難い機会を得た。その結果、今回の経験が、彼らが将来もっと厳しい地域での平和構築の任務に就く際により良い準備をする上で役に立つものと確信する。特にその後展開されたイラクのサマワでの人道支援活動には少なからずの数のJEGの隊員が

参加しているはずであり、また、サマワの現地住民との間で良好な関係を築くための「民生支援」活動の実践にも東ティモールでの経験が生かされていることはあまり知られていない。JEGが今回のPKO活動についてどのように、また、どんな処で成功したかについては、第四章でより詳細に分析する。

第三に、日本は国際社会で、途上国が共通して直面する諸問題に対処するための知的な枠組みと道具立てである『人間の安全保障（Human Security）』の考えを提唱している。私自身、今回現場に出てみて、それに沿った支援に、国連安全保障理事会の決議を通して“狭く”規定される平和構築の作業に対して実効的で補完的な効果のあることを確認することが出来た。実際に、狭義の平和構築活動では手の届かないところに横たわる諸問題に取り組むための効果的な手段として、『人間の安全保障』は日本が提示できる包括的な平和構築の支援メニューと不可分一体をなすものである。さらに、最近になって現場でのニーズの発掘、企画、具体化に向けて、「人間の安全保障」の実践にとって必要な能動的な実施体制も徐々に整備されつつあることは今後に期待がもてる点である。第七章では、私自身が現場で経験した事例等に依拠して関連する諸問題を論ずる。

最後になるが、第四に、紛争被災国の再建のための国際協調が図られる中で、「平和の定着（Consolidation of Peace）^(注15)」と銘打って日本は独自の役割を確立すべく努力をしてきた。この関連で言うと、東ティモールでは、元戦士や旧兵士の社会統合（social reintegration）^(注16)や国民和解に向けた努力に対するわが国からの支援がこれに相当する。このような経験を生かして、さらに具体的な事例を吟味して、現場のニーズに合わせた支援の手法を工夫していけば、日本は平和構築に関して特色ある支援を確立することが可能である。第八章では、特に東ティモールで私が直接遭遇した、重大犯罪や紛争の過程で侵される残虐行為に関わるわが国ではあまり馴染みのない問題に焦点を当てて、“移行期における正義（transitional justice）”の回復という視点から法的、政治的な試みについて言及した。2004年夏に日本から「ODA民間モニター調査団」が東ティモールを訪れた際、私も一行に同行してプロジェクト・サイトを視察したが、その時に、

多くの希望者の中から選抜されて参加した調査団員のすべてが例外なく強い印象を抱いて帰国したのが、この国で展開された真実究明の手法による国民和解の問題である。団員の一人は、帰国後の報告書の中で、“われわれの税金がこのような形で役に立っているのを見て誇りに思う”と感想を綴っているが(注17)、わが国でももう少し注目されてもよい政策課題であろう。というのも、その重要性に加えて、外交問題に精通している或る政治家が、日本人の心情に通じるテーマであると述べていることに私も共感するからである。

— 注 —

3. 正確に言うと、2002年5月に東ティモールが独立して、わが国が正式承認をし、外交関係を結んだのを受けて、私が発令になるまでの間を、インドネシア駐在の飯村豊大使が兼轄した。
4. 「住民協議」で意味するものは、“東ティモールの帰属をめぐる、国連監督の下での、住民による直接投票”であるが、政治的に非常に微妙な立場にあるインドネシアに対する政治的な配慮から、国連、インドネシア、ポルトガルの間で1998年に開かれた三者協議の中で合意された用語である。従って、投票にかけられた質問の形式は、“インドネシアの主権の下で東ティモールに与えられる特別自治提案を受け入れるか”、或いは、“これを拒否して、インドネシアからの分離を望むか”の択一になる。Ian Martin, *Self-Determination in East Timor*, Rienner
5. UNMISSETのシャルマ特別代表は、2003年10月に開かれた安保理会合で東ティモール情勢に関する中間報告を行った際、JEGが同国の復興及び安全保障の観点から大きな貢献をしている旨を言及した。これに関して同代表は筆者に対して、特定国の貢献を言及することは過去の先例がないとして、上記発言を辞めるように事務局から強い助言が事前にあった旨述べている。
6. わが国は第二次大戦による敗北から立ち直り、国際社会に再び復帰すると、その国力の回復伸長に見合った国際的な地位の向上に強い

意欲を持ち、そのためにアジア地域の平和、さらには、国際社会の秩序形成、維持の一翼を担う外向的努力を、特に1980年代から積極的に展開した。その軌跡を記した文献として以下を参照ありたい。五百頭旗真（編）「戦後日本外交史」有斐閣；明石康「国際連合」岩波新書。

7. 京都大学の中西寛教授は、“当時かなりの力を持っていた（少なくとも外からはそう見られていた）日本が、国際紛争そのものに対する姿勢をはっきりさせず、クウェート国民を含めた他国民への配慮なく自国民の安全に突出した関心を持ったことで、外から見た日本の立場を理解不可能なものとし、... そのような日本の独善主義に対する不満の表れと見る事が出来るのではないだろうか”、としている。以下を参照ありたい。中西寛『国際政治とは何か』（中公新書）。
8. わが国が貢献策を模索するために米政府と協議の中で、先方から示唆があったとされる“協力の形”として報道された。
9. 筆者は、1991年8月から11月まで内閣官房に臨時に設置された国際平和協力法案作成作業チームに外務省から派遣されて、同法の起草作業に従事した。
10. 「アジアの一員としての立場の堅持」は1957年にはじめて刊行された『外交青書』の中で「自由主義国との協調」、「国連中心主義」と共に日本外交の三本柱の一つとして登場した。
11. 最近このことを論評した関連の記事として以下を参照ありたい。
“A Gander at the Geese,” *The Economist*, 29 November 2006
12. Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell
13. The National Security Strategy of the United States of America, September 2002. 右に関してはさらに以下を参照ありたい。
Chester Crocker, “Engaging Failing States,” *Foreign Affairs*, September/October 2003, Stuart Eizenstat, John Porter and Jeremy Weinstein, “Rebuilding Weak States,” *Foreign Affairs*, January/February 2005
14. 注8. 参照。

15. 2002年5月に川口（当時）外相のアフガニスタン訪問時にはじめて「平和の定着」に言及した。これを受けて、2003年2月に、日本はアフガニスタン「平和の定着」東京会議を主催した。「平和の定着」のための外交イニシアティブはその他、スリランカにも適用されたが、東ティモールの平和構築に対する支援もその延長線上にある。「平和の定着」と国作りを柱とするその後のわが国の国際平和協力の展開状況については外務省のホームページの「平和構築」欄を参照ありたい。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>
16. わが国がアフガニスタンの復興支援で提唱したDDR (Demobilization, Demilitarization and Reintegration) のうちのR(eintegration)に相当する。
17. 「平成16年度ODA民間モニター報告書（第一期派遣）」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>