

# ラテンアメリカにおける 安全保障対話の進展と 信頼醸成措置の構築

浦部 浩之

## はじめに

1990年代に入りラテンアメリカでは、新しい地域安全保障の枠組みをめぐる議論が急速に活発化している。米州機構(OAS)はいわゆる「サンティアゴ合意」(91年)以降、民主主義の集団的擁護を図るメカニズムの整備を地域安全保障の中軸に据えた。軍事面では「信頼醸成措置」の構築が焦点となり、95年にはこれを議題とするOAS特別会議やEU・リオグループ合同会議が開催されている。一方、米国の主導によって同年には史上初めての西半球国防相会議が開催され、米国はそれに引き続いて「米州に対する米国の安全保障戦略」を発表した。

地域安全保障の枠組み再編をめぐる議論やさまざまな構想の提唱は、通地域的に生起している現象である。欧州ではNATOの東方拡大、NATOとロシアの関係再構築が新秩序形成の焦点となっているのは周知のとおりである。アジア太平洋地域でもASEAN地域フォーラム(ARF)の設立により、安全保障対話の場裡が形成された。また、

いずれの地域においても、新しい秩序の機軸が信頼の醸成に求められていることも共通している。

こうした現象が世界各地で同時進行していることには、そこに何かグローバルな力学が働いていると考えられる。それが冷戦の終結に起因していることは、おそらく異論がないであろう。

冷戦はながらくの間、グローバルな国際関係を律してきた。冷戦期における安全保障の目標は、特定の仮想敵からの脅威に対する軍事力整備と軍事同盟の形成にあった。冷戦の終結によってイデオロギーに根ざす堅い二極構造は解体したが、それに代わり、内戦、地域紛争、民族対立、難民、麻薬、テロ、兵器拡散、人権侵害、環境破壊などが、新たな脅威として浮上してきた。脅威はつまり、非軍事的でトランスナショナルな問題に広がっている。また、その脅威はかつてのように明確な外部の敵から発しているのではなく、むしろ内部化されている。こうした脅威に対し、国家群が協調して対処する「協力的安全保障」の枠組み整備が、今日の国際社会の課題となっているのである\*1。

米国による対ラテンアメリカ政策の転換も、冷

(『国際問題』第425号 1995年8月)。

## 1 信頼醸成の嚆矢

そのラテンアメリカ的文脈

戦終結を色濃く反映している。かつて、米国のラテンアメリカにおける安全保障上の利益は、反共同盟の形成にあった。米国がラテンアメリカ諸国に求めたのは、共産主義の浸透や膨張を許すことのない体制基盤や社会秩序の堅持であり、そこでは政権の正統性や民主性は二次的問題にすぎなかった。しかし、冷戦後の米国による支援の比重は、民主主義の擁護に移された。そこには、冷戦を終結に導いたのは民主化の波であり、また、民主主義国家とその集合体こそ冷戦後型のさまざまな脅威に対抗するための協力的安全保障の機軸であるとの確信がある。

とはいえ、グローバルな力学とは別に、地域固有の力学も同時に働いていることを見逃してはならない。例えば、一連のラテンアメリカ諸国の民主化は1979年に始まったという事実について考えてみよう。冷戦後の米国による支援と主導力発揮は確かに、民主化促進の重要な要素であった。しかし、民主化が開始されたことそれ自体は、冷戦要因からは説明できない。

この類比は地域安全保障秩序の転換過程にも当てはまる。今日の焦点である「信頼醸成措置」も実は、ラテンアメリカでは、その嚆矢は1970年代半ばにまでさかのぼることができる。そして、その胎動はもっぱらラテンアメリカの域内において、域内諸国により、地域固有の理由から生まれしてきたものなのである。

以下では、ラテンアメリカにおける新しい安全保障秩序の編成をめぐる議論や動向について概観する。その際、グローバルな力学と地域固有の力学がいかに交錯しているかに注意を払い、これを整理してみたい。

\*1 「協力的安全保障」(もしくは「協調的安全保障」)については、例えば次を参照。山本吉宣「協調的安全保障の可能性——基礎的な考察——」

「信頼醸成措置」という用語の概念は、論者によって、また、地域によって、微妙な差異が存在する。しかし、一般的な認識にしたがえば、「信頼醸成措置」とは、誤解、不信感、脅威感などの不安定要因を除去し、予測可能性と安定性を高め、諸国家間の信頼関係を構築することによって戦争の危険を極小化させることを意図する一連の軍事的措置のことをいう。より具体的には、(1)軍事情報交換措置(国防政策・軍事予算・部隊編成などの軍事情報の公開、軍事演習や軍事活動の事前通知など)、(2)軍事活動規制措置(特定軍事活動の規制、特定兵器体系の保持や使用の規制、特定地域における特定軍事活動の規制など)、および、(3)軍事協議交流措置(幹部軍人や政府国防当局者による軍事協議の定例化、軍事関係者の接触・交流の拡大、共同演習の実施など)が、主要な信頼醸成措置である\*2。

信頼醸成措置という用語が初めて公式に用いられたのは、1975年8月に欧州安全保障協力会議(CSCE)首脳会談で採択された最終文書「ヘルシンキ宣言」である。安全保障の増進を目的に集まったNATO、ワルシャワ条約機構、そして欧州の非同盟中立諸国は、軍事演習の事前通知や軍事演習への視察員の交換を制度化し、また、軍隊の移動の事前通知を自発的に行なうことで合意した。欧州ではその後、数回にわたる改定によって、信頼醸成措置の制度化の水準が引き上げられている。

さて、ラテンアメリカにおける信頼醸成措置も今日まで、欧州の動向と経験から刺激を受けてきた。ただし、理念的な意味での信頼醸成の萌芽は、欧州とはまったく別の文脈で、1974年12月9日に

発出された「アヤクチョ宣言」(署名国：アルゼンチン、ボリビア、コロンビア、チリ、エクアドル、パナマ、ペルー、ベネズエラ)に認められる。アヤクチョ宣言の趣旨は経済社会発展に必要な財源を捻出することにあり、そのために軍備の実効的削減と攻撃的兵器の購入中止を相互に図るべきことが謳われた。これは今日でいう信頼醸成措置の原点にほかならない。なお、アヤクチョ宣言に基づいて開催された第2回協議(75年9月、つまりヘルシンキ宣言の1カ月後)では「信頼の気運を創造する」との言い回しが用いられ、具体的には、軍事協力、特定兵器の購入制限による軍事支出協調削減、緩衝地帯の設定による国境軍事秩序確立などが協議事項として取り上げられた\*3。

開発と軍事支出の背反性は、すでに1950年代末から認識されていた。59年のOAS外相会議では「過度の軍事支出と軍拡競争は、生活水準向上のために不可欠な資源を浪費させている」との認識が示され、60年の同会議では「不要な兵器購入を避けることにより、経済社会発展に必要な資金のかなりを確保できる」との宣言が採択された。さらに、67年に米州諸国の首脳が会したサミットでは「国家安全保障に必要最低限の水準にまで軍事支出を引き下げる」との意思が共同宣言に盛り込まれ、71年のOAS総会では「米州サミット共同宣言に基づく軍事支出削減の課題を継続審議する」との決議が採択された\*4。

アヤクチョ宣言はつまり、10年以上にわたる机上の論議を、実際の行動に移そうとするものでもあった。しかしながら、その後の成果ははかばかしいものではない。例えば、ボリビア、チリ、ペルーの3国はアヤクチョ宣言に基づく協議を重ねた末、一度は「平和増進・友好のための三国軍部間協力合意」の締結にこぎつけた(1976年)。その内容は、3国の軍部が定期協議を通じて情報交換

を緊密化し、国境地帯の緊張緩和を図ろうとするものであった\*5。

しかし、ボリビアとチリは1978年、まさにこの国境地帯の問題をめぐって国交を断絶しており、協力の試みは挫折したといわざるをえない。ましてや、チリとアルゼンチンはビーグル海峡をめぐって一触即発の軍事的緊張に達し(78年)、ペルーとエクアドルはコンドル山脈をめぐって武力衝突にまで至ったこと(81年)は、アヤクチョ宣言署名諸国の当時の実情を端的に示している。

とはいえ、こうしたことを理由に、アヤクチョ宣言の意義を否定するのは正しくない。アヤクチョ宣言が少なくとも、概念枠組みの面で「軍事力の拡大均衡」から「信頼の醸成」への思考の根本的転換をもたらし、信頼醸成の気運を地域に胚胎させたことは、何よりも重要である。信頼の醸成に向けた努力は、細々とながらも継続された。上記の三国協力の例でいえば、ボリビア、チリ間の関係改善は失敗に終わったものの、チリとペルーは1985年、「アヤクチョ宣言の精神を尊重する」との趣旨で幹部軍人定期協議(年1回)を実施すると合意にこぎつけており、協力関係は進展した\*6。この定期協議は、86年の第1回以降、現在まで継続されており、今日では一つの見本とされている。

アヤクチョ宣言の精神は紆余曲折を経ながらも脈々と生き続けてきた。こうした過去の経験が基盤にあるからこそ、ラテンアメリカ諸国は域内の民主化や冷戦終結などの環境変化を受けて、信頼醸成に向けた行動を本格化させることができたのである。

それでは今日、具体的にいかなる取り組みがなされているのか、以下に検討してみよう。

\*2 信頼醸成措置の定義については、例えば次を参照。百瀬宏・植田隆子編『欧州安全保障協力会議(CSCE)1975—92』日本国際問題研究所

1992年。

- \* 3 「アヤクチョ宣言」全文と第2回協議の内容は次を参照。Palma, Hugo, *América Latina : limitación de armamentos y desarme en la región*, Lima, CEPEI, 1986, pp.146-165.
- \* 4 1950年代末以降の議論の流れは次を参照。  
Velit Granda, Juan A., “Cooperación para la paz y medidas de confianza mutua : perspectiva del Perú,” Augusto Varase y Isaac Caro comps., *Medidas de confianza mutua en América Latina*, Santiago, FLACSO = Stimson Center = SER, 1994, pp.179-180.
- \* 5 Caro, Isaac, “Medidas de confianza mutua en sudamérica,” *Estudios Internacionales*, vol.109, enero-marzo, 1995, p.49.
- \* 6 Velit Granda, *op. cit.*, pp.184-185.

## 2 信頼醸成措置

### 1980年代後半以降の展開と実績

冒頭に触れたとおり、ラテンアメリカにおける信頼醸成措置をめぐる議論の場裡は現在では、公式的性格をもつ多国間協議にまで高められている。もっとも、CSCEのように包括的で拘束力ある措置を打ち出すほど議論が深まっているわけではない。しかし、これまでいくつかの信頼醸成措置が個別的に進められているので、まず、それを整理しておこう。

#### 1. 軍事協議の定例化

1986年にチリ・ペルー両国の幹部軍人定期協議が開始されたことはすでに触れたとおりである。第1回協議では、軍事活動に関する情報交換、参謀本部長間の直接対話チャンネル設定、さらにはスポーツ交流に至るまでの計17事項にわたる議題の設定が合意された\*7。また、両国はさらに91年、国境管轄師団の幹部軍人定期協議も開始させてい

る。協議メカニズムを通じて軍事情報の交換が促進されると同時に、メカニズムが存続していることそれ自体、信頼増進に寄与している。

この二国間定期協議はガルシア・ペルー大統領側の提案(1985年)を契機に設定された。背景にペルーの経済苦境があり、軍事支出圧縮の必要性に迫られて、信頼醸成を大義にチリとの関係を整備しておこうという意図が大きい。したがって、チリを伝統的に仮想敵国視していた軍部は当初、構想の実効性に非常に懐疑的であった\*8。しかし、協議メカニズムは順調なまま推移した。ペルーはこの経験をふまえて92年にはボリビア、93年にはコロンビア、96年にはブラジルとの間でも定期協議を開始している。また、ペルー以外の国々の間でも、これに類する定期協議メカニズムの構築が模索されている。

#### 2. 化学兵器の不使用宣言

軍事活動の規制は、国際的誓約としての宣言の発出、あるいは国際法的拘束力のある条約への加入などによって具体化される。

アンデス・グループ諸国は1989年12月、「アンデス平和・安全保障・協力合意」(ガラパゴス宣言)に署名し、安全保障にかかわるあらゆる国際条約の批准作業を進めることを約定した。さらに91年12月には「カルタヘナ宣言」を発出し、大量破壊兵器、核兵器、生物・毒素・化学兵器の保有・開発・生産・移転の放棄を約定した。一方、アルゼンチン、ブラジル、チリの3カ国も91年9月、「メンドサ宣言」を発出し、生物・化学兵器の保有・開発・生産・移転の放棄を約定した\*9。

なお、これらの宣言は、当時その作成が最終局面を迎えていた化学兵器禁止条約の推進と連動したのもであった。

### 3. 核政策の転換

1967年に署名された「トラテロルコ条約(ラテンアメリカ核兵器禁止条約)」は地域的な核兵器締め出しの条約として世界のさきがけとなるものであった。しかし、核開発をめぐる相互に不信感と競争心を高じさせていたアルゼンチンとブラジル、および、そうした状況に懸念を抱いていたチリが批准書の寄託をながらく控えていたため、非核地帯の設定は不完全なままとなっていた。

アルゼンチン、ブラジル両国の核政策が開発競争から協調管理に転換したのは、1985年のことである。ブラジルが民政化したこの年(なお、アルゼンチンでは83年にすでに民政化)、両国の大統領がイグアスの滝で会談を行ない、核エネルギーを平和目的のみに利用することを確認し、これに関する常設委員会の設置に合意した<sup>\*10</sup>。その後、継続的に協議を重ねられた結果、核利用をめぐる相互信頼感は地域全体に波及し、94年1月にアルゼンチンとチリが、また、同年5月にブラジルがトラテロルコ条約の批准書を寄託するに至った。また、核不拡散条約(NPT)へも、95年2月にアルゼンチン、同年5月にチリが相次いで加入し、97年6月にはブラジルも加入方針を表明している。

### 4. 軍事支出の透明化と協調削減

軍事支出の透明化は、国防力の実態や国防政策の予測可能性を向上させることを通じて信頼の醸成を図ろうとする措置である。軍事支出は非透明化することそれ自体に戦略的效果があり、その透明化を進めることがまず重要である。また、軍事支出は、定義いかんで大きくも小さくも見えるものである<sup>\*11</sup>。したがって、例えば国連が定めた軍事支出報告企画の分野別方式(1980年)を導入するなど、その算出方法を標準化することも重要となる。

軍事支出の協調削減が長年にわたり提唱され続けてきたことは、すでに述べたとおりである。ペルーの場合、ガルシア、フジモリ両大統領とも、就任演説、あるいは国連総会の場で軍事支出の協調削減を再三にわたり呼びかけてきた。また、フジモリ大統領は1992年、エクアドルを初めて公式訪問した際、両国が軍事支出を現状の50%まで段階的に引き下げていこうとの構想を提示した<sup>\*12</sup>。ただし、これらの発言には財政の事情や外交的駆け引きの意味合いも強い。現状では、軍事支出協調削減のメカニズムが二国間あるいは多国間枠組みで具体化される兆しはない。

なお、1980年代の構造調整期、財政健全化や財政配分の公開が国際金融組織などによる経済支援の条件とされたため、軍事支出の削減や透明化に間接的効果があったとの指摘もなされている<sup>\*13</sup>。

### 5. 兵器登録制度

兵器の生産や移転を登録するメカニズムを構築することも、重要な軍事情報交換措置の一つである。1992年に国連は7項目にわたる通常兵器の保有や輸出入を加盟国が自発的に登録するとの制度を発足させた。ラテンアメリカからは94年までにアルゼンチン、ブラジル、チリ、キューバ、エクアドル、エルサルバドル、メキシコ、ペルー、パナマが報告書を提出している。

登録範囲の拡大と厳密化、および登録の義務化を図ることは、信頼の醸成に寄与する。また、それを地域レベルで独自に先行させることも期待される。1992年のOAS総会では、米国とブラジルによって地域的な兵器管理制度の構築が共同提案された。しかし、当面の課題は、国連による現行制度への参加国を拡大させることである。

## 6. 視察検証制度

視察検証制度は、諸外国や国際機関に対し、自国の国防体制や軍事活動を視察、検証する権利を供与する諸措置のことであり、次の二つが代表的である。すなわち、一つは、軍事演習をはじめとする軍事活動へ視察員を招聘することである。招聘が自発性に委ねられる場合と義務化される場合とがある。もう一つは、特定の軍事活動や軍事的措置に対する疑義が生じた場合、それに対する査察受け入れを義務化するとともに、検証の手順を制度化することである。

いうまでもなく、信頼醸成措置はそれが正しく履行されるとの確信が高まるほど、信頼の増進に寄与する。したがって、視察検証制度は諸措置の履行に拘束力を課す意味で、もっとも成熟した信頼醸成措置といえる。

ラテンアメリカでも視察検証制度に対する関心は急速に高まっている\*14。しかし、現状では核利用に関する諸措置、すなわち、トラテロルコ条約の監視機構(OPANAL)や1991年設立のアルゼンチン・ブラジル核物質軽量管理機関(ABACC)、および国際原子力機関(IAEA)による査察制度や保障措置が機能しているにすぎない。

ただし、1995年11月にアルゼンチン、チリ間で軍事演習の事前通知とそれへの視察員招聘を制度化すると合意が交わされるなど、新たな動きも見られる\*15。こうした試みが定着していくかどうか注目される。

\* 7 Obando, Enrique, "Perú y los procesos de verificación," Francisco Rojas Aravena comp., *Medidas de confianza mutua y verificación*, Santiago, FLACSO = P&SA = FOCAL, 1995, pp.133-134.

\* 8 準備作業に軍部の代表とともにかかわっていたペルー外務官僚S氏に対する筆者のインタビュー(於リマ, 1995年11月)。

\* 9 Rojas Aravena, Francisco, "América Latina en la postguerra fría : nuevas oportunidades para la concertación estratégica," Agustín Toro Dávila y Augusto Varas Fernández comps., *La situación estratégica latinoamericana: crisis y oportunidades*, Santiago, FLACSO, 1992, pp.157-158.

\* 10 アルゼンチン、ブラジルの核政策については次に詳しい。松下日奈子「民主体制と核問題——アルゼンチン・ブラジルの政策移行過程——」(『外交時報』第1312号 1994年10月)／澤田眞治「アルゼンチンとブラジルにおける核政策——開発競争から協調管理への展開——」(『広島平和科学』第17号 1994年)。

\* 11 軍事支出の不透明化や定義不統一の問題は次も参照。浦部浩之「チリの軍事支出——その構造と民政移行後の論争——」(『ラテンアメリカ・レポート』vol.11 no. 4 1994年12月)。

\* 12 Obando, *op. cit.*, p. 140.

\* 13 Rojas Aravena, Francisco, "Procesos de decisiones en el gasto militar latinoamericano," *Fuerzas armadas y sociedad*, vol.9, núm.3, julio-septiembre, 1994, p.27.

\* 14 1995年のOAS信頼醸成特別会議に並行して開催された学術フォーラムにおいても、視察検証制度が中心議題とされた。

\* 15 *El Mercurio*, 13 de noviembre de 1995, pp.c1,10.

## 3 民主化と安全保障対話の進展

ラテンアメリカにおける信頼醸成措置の成熟度はまだ高くない。欧州ではすでにヘルシンキ宣言の時点で地域包摂性と拘束力のある信頼醸成措置を確立しており(例えば、兵員2万5000を超える軍事演習については21日以前の通告が義務化)、その差は歴然としている。

しかし、ラテンアメリカにおける今日の信頼醸成に関する議論ではまさに、全地域的枠組みのもの

とでの包括的措置が模索されているのであり、それ以前の個別的な諸措置の集積の段階とは明らかに一線を画している。転換点はいつ訪れ、また、何がそれを促したのか。議論の流れを振り返りながら、それを検討してみよう。

ラテンアメリカにおける安全保障秩序の分水嶺として、1991年6月開催の第21回 OAS 総会(サンティアゴ総会)で採択された「サンティアゴ合意」と「決議1080」の重要性がまず指摘されなければならない。

サンティアゴ合意は、民主主義を米州地域の安定・平和・発展のための不可欠の条件と見なし、民主主義の擁護と促進に加盟国が断固として取り組むとの政治的決意を表明したものである<sup>\*16</sup>。その合意に従って制度的メカニズムを構築したのが決議1080であり、その内容は次のとおりである。すなわち、OAS 加盟国の民主主義が不正規に中断された場合、事務総長は緊急に常任理事会を招集し、必要であれば特別外相会議もしくは特別総会の決定に則って集団的措置を執行する<sup>\*17</sup>。

決議1080に基づく措置は実際にハイチ(1991年)、ペルー(92年)、グアテマラ(93年)の事例に適用され、事態の正常化に成果を取めた。例えばペルーの場合、フジモリ大統領の憲法停止措置に対する OAS からの働きかけや圧力が、制憲議会選挙の早期実施を促したことはよく知られている。

これらの措置の執行は、OAS の役割が重大な転換点を迎えたことを意味した。すなわち、決議1080以前の時代には、OAS は地域的集団安全保障機関として麻痺状態に陥っているとさえいわれていた。中米紛争、フォークランド紛争、米国のグレナダ進攻、パナマ進攻、いくつかの国境紛争など、米州で発生した主要な紛争の大多数は OAS の枠外で処理されてきたのである。しかし、決議1080以降、OAS は実効性ある集団的措置を遂行しうる機関と

して再生され、その権威や信頼性が高まった。さらに、OAS がある一国の政治体制を問題として取り上げ始めたことは、ラテンアメリカ諸国が伝統的に貫いてきた内政不干渉主義とは対立する行動原理が芽生えていることを意味する。

OAS の変化の背景としては、次の点が重要であろう。すなわち、1990年3月のチリ民政移管で地域全体が初めて民主体制で揃ったこと、および、同年6月に米州自由貿易圏構想が提唱されたことを境に、ラテンアメリカの発展の道が政治的には民主主義、経済的には新自由主義に収斂されていったのである(ただし、キューバは唯一の例外)。民主主義への関心は、個別内政の問題から地域的問題に変化した。また、市場経済化と経済統合の進展は、相互依存をますます深めていく。こうした新しい政治経済関係を支えるためには、域内諸国の対話と協力の推進はもはや不可欠な条件となっているのである。

信頼醸成措置構築への動きもこうした流れと軌を一にしている。

1992年の第22回 OAS 総会(ナッソー総会)では、地域の民主主義と安全保障体制のための協力をいっそう強化するとの方針が打ち出された。すなわち、加盟国の3分の2の賛成によって、民主主義が中断されている国の参加資格を停止させることができるとする OAS 憲章改正案が承認された(改正条項は加盟国の3分の2が批准した時点で発効予定)。また、西半球の安全保障体制の発展と協力、安全保障に関する協議を深める必要性が決議され(決議1179)、それに基づき「西半球安全保障特別委員会」が設置された。

翌1993年の第23回 OAS 総会(マナグア総会)ではさらに、「民主主義の強化のために、軍部は文民統制に服し、憲法と人権を尊重しなければならない」との判断が示された(決議1240)。また、西半

第1表 米州機構・信頼醸成特別会議「サンティアゴ宣言」(1995年11月)

- a) 軍事演習の事前通知
- b) 国連通常兵器登録制度への参加, および軍事支出データの国際標準化
- c) 国防政策・国防ドクトリンの立案とその情報交換
- d) 通常兵器の制限・管理のための協議
- e) 軍事演習および軍事施設への視察員招聘, および文民や軍人の人的交流促進
- f) 陸上・海上・航空通行路の安全向上
- g) 災害派遣および災害防止の協力
- h) 国境における政府間・軍部間の意思疎通体制の整備
- i) 信頼醸成および小島嶼国の安全保障問題に関するセミナー開催
- j) 小島嶼国の安全保障上の懸念に関するハイレベル協議の実施
- k) 平和教育  
(以上のa~kを, 個々の国の実情に応じて実行する)

(出所) OEA, *OEA/Ser. K/XXIX.2, COSEGRE/doc. 18/95 rev.1, Proyecto de declaración de Santiago sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad* より作成。

球の安全保障問題に関する専門家会議を開催し, その内容を次年度の総会に報告するとの決定がなされた(決議1237)。

そして, 決議1237に基づく専門家会議が1994年3月, ブエノスアイレスで開催された。その結論は次のとおりである。すなわち, 安全保障概念は軍事事項だけには限られないこと, 信頼醸成措置は広く政治的文脈で考慮されるべきこと, 信頼醸成措置に含まれる諸措置が全体的かつ体系的にまとめられるべきこと, 以上の目的のために, 信頼醸成措置に関する会議を95年中に開催するべきとの意見をOASに提出することである\*18。

これら一連の経緯をふまえて1995年11月にチリのサンティアゴで開催されたのが, 本稿冒頭で触れたOAS特別会議「信頼と安全保障の促進措置に関する地域会議」である。また, これとは別に, 同年10月にはウルグアイのプンタデルエステでE

U・リオグループ合同の信頼醸成措置に関する会議も開催された。第1表は, OAS特別会議で発出された「サンティアゴ宣言」の内容である\*19。ここに初めて, ラテンアメリカにおける信頼醸成措置の枠組みが個別具体的な措置とともに包括的目標として提示された。

\*16 OEA, *OEA/Ser.P, AG/doc.2734/91, Compromiso de Santiago con la democracia y con la renovación del sistema interamericano.*

\*17 OEA, *AG/RES.1080 (XXI-0/91), Democracia Representativa.*

\*18 ナッソー総会以降のOASにおける議論の流れは次を参照。Obando Arbulú, Enrique, "Democracia y seguridad hemisférica," *Análisis Internacional*, núms.6-7, abril-setiembre, 1994, pp.40-44.

\*19 OEA, *OEA/Ser.K/XXIX.2, COSEGRE/doc.18/95 rev.1, Proyecto de declaración de Santiago sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.*

#### 4 米国の安全保障戦略とラテンアメリカ

民主主義の擁護と信頼の醸成はラテンアメリカ諸国の一致した利益となり, そうした共通認識と合意形成に立脚して, 今日の新しい地域安全保障の枠組みが模索されている。しかし, 一連の議論や取り組みに主導力を発揮してきたのは, 米州全体の安全保障秩序再編に戦略的利益を有する米国であった。1994年12月に27年ぶりに開催された「米州サミット」(マイアミ・サミット)と95年7月に史上初めて開催された「西半球国防相会議」(ウィリアムズバーグ会議)は, そうした米国の主導を象徴するものである。

マイアミ・サミットではキューバを除く米州34カ国の首脳によって, (1)民主主義の維持と強化, (2)経済統合と自由貿易を通じた繁栄の促進, (3)貧



第2表 西半球国防相会議「ウィリアムズ  
バーグ6原則」(1995年7月)

- ① 民主主義の擁護を安全保障の基礎とする「サンティアゴ合意」を再確認する
- ② 民主主義国家の正統な利益の防衛に、軍部が重要な役割を担うことを承認する
- ③ 軍部が文民統制に服し、憲法を遵守し、人権を尊重することを確約する
- ④ 情報交換、国防支出の報告、文民・軍部間の対話拡大を通じ、国防事項の透明性を向上させる
- ⑤ 未解決の紛争を、経済統合の進捗に即し、交渉や信頼醸成措置の構築を通じて解決する。また、経済的安全保障と国防上の安全保障が相互に影響し合うことを認識する
- ⑥ 国連平和維持活動への参加、麻薬テロ対策の協力を促進する

(出所) U. S., Office of International Security Affairs, Department of Defense, *United States Security Strategy in the Americas*, Washington, D. C., The Secretary of Defense, 1995, p.4, より作成。

困と差別の撲滅、(4)持続可能な開発の四つを柱とする原則宣言、および行動計画が採択された<sup>\*20</sup>。また、西半球国防相会議ではサミットと同じ34カ国の国防相が一堂に会し、米州の新しい安全保障秩序の確立に向けて各国が協力していくことを謳いあげた。第2表は、国防相会議で採択された「ウィリアムズバーグ6原則」である。民主主義を安全保障の基礎に据えつつ、信頼の醸成と地域協力の推進を図るとの基本路線が明確に示されている。

米国は当時、ナイ国防次官補のもとで世界に対する安全保障戦略の見直し作業を進めており、その一環として1995年9月、『米州に対する米国の安全保障戦略』<sup>\*21</sup>を発表した。米国はこの文書のなかで、民主主義、開放市場に立脚した持続的成長、安全保障増進のための協力の三つを米州の基本的目標として掲げ、それらに対して責任を分担することが米州諸国の課題であるとしている。

また、同文書は米国の対ラテンアメリカ安全保障政策の過去と将来について次のように述べている。すなわち、「かつて米国は冷戦構造に基づく対

立の視点に立って一時的かつ一方的な軍事力の投入を行なってきたために、しばしばラテンアメリカ諸国との緊張を増大させてきた。これからは米州諸国に共有された問題に対して協力的安全保障の概念に基づいた包括的取り組みを行なうべきである。麻薬組織やテロなどの新たな脅威に対抗する手段として軍事力は引き続き必要であるものの、重要なのは、紛争の平和的解決のためにOASを軸とした予防外交と信頼醸成を図っていくことである」と<sup>\*22</sup>。

以上のとおり、冷戦終結を受けて米国の安全保障戦略が変化し、それは米国の対ラテンアメリカ政策にも反映された。こうした米国の政策転換が、ラテンアメリカで独自に進展してきた民主化過程と信頼醸成の増進過程において触媒としての役割を果たし、今日、米州全体の合意のもとで、新しい安全保障の枠組みが形成されつつあるのである。

\*20 マイアミ・サミットの概要については次を参照。『ラテン・アメリカ時報』1995年1月号20～23ページ。

\*21 U. S., Office of International Security Affairs, Department of Defense, *United States Security Strategy in the Americas*, Washington, D.C., The Secretary of Defense, 1995.

\*22 「安全保障戦略」の具体的内容を詳細に検討する余裕はないが、そこに示されている戦略目標を項目だけ列挙すると、次のとおり。民主主義の支援、紛争の平和的解決、パナマ運河条約(南方軍パナマ撤退の計画準備遂行)、麻薬対策、テロ対策、持続的開発、防衛協力の強化、兵器不拡散。

## おわりに

最後に、ラテンアメリカにおける信頼醸成措置の構築にあたって克服すべき問題点を列記すると

ともに、若干の展望を行なっておきたい。

第1に、そもそも地域包摂的で体系化された信頼醸成措置の構築過程はまだ緒についたばかりであり、その成功は各国の自発的努力にかかっている。現時点では、その達成期限に政治的拘束力が課されているわけではない。「サンティアゴ宣言」では各国の合意事項として具体的目標が示されているものの、その手順については「それぞれの国の実情に応じて実行する」(Aplicación de la manera que sea adecuada a cada país)とされているにすぎないのである。

第2に、安全保障の概念と軍部の役割について、各国の見解は必ずしも一致していない。1995年のOAS信頼醸成特別会議でも、メキシコ代表が、麻薬、環境、人権、災害は軍事的安全保障問題とは別次元の問題であり、軍部がこれに関与するべきではないと述べたのに対し、アルゼンチン代表は、軍部が文民統制のもと、平和大陸建設のために広く重要な役割を果たすべきであるとの見解を示している<sup>\*23</sup>。

そもそも、軍事的措置に関していかなる合意が政府間でなされようとも、軍部が政府の統制から離れていたのでは、その合意は意味をなさない。文民統制の確立と軍部の役割明確化が信頼醸成に不可欠なのであり、この点にいぜん、大きな課題が残されている。

第3に、ウィリアムズバーグ6原則や米国安全保障戦略でも認識されているとおり、未解決の国境問題が信頼醸成の大きな阻害要因となっている。とくに、ペルーとエクアドルが1995年1月に武力衝突に至ったことは記憶に新しい。こうした出来事は、信頼醸成措置の実現が果たして可能なのか、疑問を投げかけている。

第4に、経済成長にともなう軍事力拡充・近代化をめぐる懸念がいまだに強く存在する。ラテン

アメリカは全体として見れば、1980年代後半以降、発展途上地域のなかで唯一、軍事支出(対GDP比)を減少させてきた。しかし、信頼醸成途上の段階では、一方で軍事均衡に対する配慮を怠るわけにはいかない。例えば最近でも、チリが軍備拡張に努めているとの憶測が周辺諸国で流れ、懸念を引き起した。

第5に、本稿では取り上げなかったが、キューバを米州の新しい国際関係にどう取り込んでいくかも重要な課題である。

先のペルーとエクアドル間武力衝突は、2国間の国境について定めた「リオデジャネイロ議定書」(1942年)に基づき、保証国(米国、ブラジル、チリ、アルゼンチン)で構成される軍事監視団が兵力引き離しと停戦監視を行なうことによって事態を収拾した。もちろん、これで根本的な問題が解決されたわけではない。しかし、こうした前例のない方法がとりあえず成功を収めたことは、紛争当事国と域内諸国が協力的に安全保障を推進しようとする土壌が生成されている証しと見ることもできよう。

また、近隣国から軍事膨張主義との懸念を受けているチリのフレイ大統領は1997年5月の施政方針演説で、明瞭な国防政策(Política de Defensa Explícita)がチリの方針であることを強調し、同年8月にはラテンアメリカ初の国防白書を発表している。

具体的措置によって信頼が醸成されていくのか、それとも、信頼醸成の政治的環境が整ってこそ諸措置が実現化されていくのか、判別は難しい。むしろ、両者は表裏一体である。ともかく、ラテンアメリカ諸国の安全保障上の利益がかつてないほど一致し、対話と協力の枠組みが整いつつあることは間違いない。克服すべき問題を抱えつつも、信頼醸成措置の構築は少しずつ進捗している。そ

して、具体的措置に裏づけられた信頼関係が地域包摂的に成立していれば、紛争の平和的解決が達成される確度もいっそう高まってくるのである。

- \*23 各国の見解の相違に関する議論は次も参照。  
Milet, Paz, “El diálogo regional sobre medidas de confianza mutua,” *Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol.11, núm.1, enero-marzo, 1996, pp.13-14.

[参考文献]

(注)で示した文献のほかに、一般事項や最新の動静については以下の定期刊行物の各年版や、各号も参照した。

英国国際戦略研究所編『ミリタリー・バランス』  
メイナード出版。

ストックホルム国際平和研究所編『SIPRI年鑑』  
メイナード出版。

『ラテン・アメリカ時報』ラテン・アメリカ協会。  
インターネット米州機構ホームページ。

[付記] 本研究には平成8, 9年度文部省科学研究費補助金〔特別研究員奨励費〕(研究課題:1990年代ラテンアメリカにおける民主主義と地域協調体制の編成に関する研究)の一部を使用した。

(うらべ・ひろゆき/日本学術振興会特別研究員・  
筑波大学大学院)