

第2章 大量破壊兵器拡散問題に対する米国の政策・動向

石川 卓

はじめに

本来、大量破壊兵器（WMD）の不拡散は多国間の協力・協調を必要とするものであるが、WMD不拡散を重要な課題として掲げるジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権は、不拡散政策においても単独行動主義的な姿勢を強く示してきた。イラク戦争はその最たる例であったといえる。しかし、単独行動主義への傾斜はブッシュ政権以前から見られたものであり、また、ブッシュ政権の不拡散政策は従前からの政策の変容の延長線上に位置づけられるものでもある。

本稿では、冷戦終結以降の米国の不拡散政策を概観していくことで、まずこの点を明らかにし、その上で、特に現ブッシュ政権期に起こった9・11事件やイラク戦争によって、米国の政策にどのような変化が生じたか、また、そうした変化が不拡散レジームにいかなる影響を与えてきたかを見ていくこととしたい。

1. 1990年代の不拡散政策・レジームの変容

1990年代を通じて、米国の不拡散政策は変質し、またその米国の主導で不拡散レジームは変容してきた。本節では、その背景および経緯を簡単に振り返り、その意味合いを明らかにしていくこととしたい。

（1）脅威認識の変化 拡散脅威論の浮上

不拡散政策ならびにレジームが変容しはじめる契機となったのは、端的にいえば、冷戦の終結である。さらに、そこに湾岸戦争が介在したことも重要であった。

ベルリンの壁崩壊からソ連崩壊に至る国際システムの構造変容の中で発生したイラクのクウェート侵攻に端を発する湾岸戦争は、米国ならびに国際社会が「ならず者国家」に対する脅威認識を強める契機となった。実際に弾道ミサイルが使用され、戦争終結後には、国際原子力機関（IAEA）の定期的な査察にも関わらず、イラクの核開発が予想以上に進展していたことが発覚した。まもなくして、従前から問題となっていた北朝鮮の核開発疑惑も顕在化し、WMDの保有志向、大規模な通常戦力の保有、テロリズム支援を特徴とする¹、現状変革志向をも

¹ Raymond Tanter, *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation* (New York: St. Martin's Press, 1998), p. 40. また、Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* (Washington, D.C.:

った「ならず者国家」を冷戦後の主要脅威と捉える見方がより一般化することとなった。当然、そこにはソ連脅威が大幅に後退していたという背景もあった。

そのソ連では、湾岸戦争後まもなくしてクーデター未遂事件が発生し、それを重要な契機として、連邦崩壊へと向かう。こうした国内の不安定化は、ソ連のWMD管理に対する国際社会の強い懸念を招いた。核技術者、核関連の技術や物質などのいわゆる「核流出」(nuclear leakage)そしてより容易であるとされる生物・化学(BC)兵器の流出が懸念されるようになったのである。これに対する、いわゆるナン＝ルーガー法など、議会主導で始まった米国の対応は、当初は米ソノ米露軍備管理(核兵器削減)のモメンタムを維持することに力点をおくものであったが²、そこには「ならず者国家」やテロ組織にWMDが流出することへの強い懸念も存在していた³。すなわち、旧ソ連が新たな拡散源となる恐れが急速に高まり、これに対する脅威感が「ならず者国家」に対する脅威感と密接に結びつき、WMDの拡散が冷戦後の主たる脅威として強く意識されることとなったのである。その後、ソ連脅威もしくはその復活の可能性に対する懸念が、多少の揺れ動きはありながらも、漸進的に低下していくと、これに反比例するかのように、WMD拡散に対する脅威感がよりいっそう強くなっていった。そして、1993年9月、クリントン政権下で発表された『ボトムアップ・レビュー』(BUR)では、冷戦後世界に

Woodrow Wilson Center Press, 1999), pp. 96-97 も参照。

² ジョージ・ブッシュ(George Bush)政権の国防長官ディック・チェイニー(Dick Cheney)も当時の議会証言で、ロシアが第1次戦略兵器削減条約(START I)や中距離核戦力(INF)全廃条約の複雑な内容を実施する上で必要とされる核兵器に対する統制を十分に維持できていないとの懸念を示している(Quoted in Andrew Newman, "Cooperative Threat Reduction: 'Locking In' Tomorrow's Security," *Contemporary Security Policy*, vol. 22, no. 1 (April 2001), p. 85)。また、クリントン政権でナン＝ルーガー・イニシアチブを協調的脅威削減(CTR)計画へと発展させた一人、アシュトン・カーター(Ashton B. Carter)元国防次官らも、CTRを「協調的非核化」(cooperative denuclearization)の重要な一手段と位置づけ、1990年代初めまでの「非核化モメンタム」を維持することが、それを進める上で重要な動機となったことを示唆している(Ashton B. Carter and Steven E. Miller, "Cooperative Security and the Former Soviet Union: Near-Term Challenges," in Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994), p. 547)。

³ 実際、1991年以降、西欧諸国では、旧ソ連圏からWMD関連技術・情報・物質などを持ち出した容疑で多数の検挙者が出ており、1992年には、ドイツだけで100件以上にも上った。その多くが中東地域を目的地とするものだったといわれる(*The Washington Post*, November 29, 1992, p. A1; *The Christian Science Monitor*, November 9, 1992, p. 20)。また、その後も2001年のエネルギー省の報告書で「ロシアのWMDおよび関連物質が盗まれ、テロ組織や敵対国家に売却される危険」こそが「米国にとって最も緊急で未対処の脅威」であると指摘されるなど(The Secretary of Energy Advisory Board, *A Report Card on the Department of Energy's Nonproliferation Programs with Russia* (Washington, D.C.: United States Department of Energy, January 10, 2001), p. 25)。9・11以前から「ならず者国家」やテロ組織への流出は強く懸念されるようになっていた。

表1. ブッシュ（父）政権期の主な動き

91年1月	戦略防衛構想（SDI）を限定的攻撃に対するグローバル防衛（GPALS）に縮小
91年5月	米政府、化学兵器禁止条約（CWC）早期妥結の意向表明 93年1月署名
91年9月～	IAEAが未実施の特別査察の重要性を強調
91年11月	ソ連核脅威削減法成立 後に協調的脅威削減（CTR）計画に発展
92年4月	原子力供給国グループ（NSG）ロンドン・ガイドライン改訂
92年7月	ミサイル技術管理レジーム（MTCR）ガイドライン改訂に合意

おける「新たな危険」の筆頭にWMD拡散が掲げられるまでになるのである⁴。

（2） 不拡散政策・不拡散レジームの変容

以上のような脅威認識の変化を受け、ジョージ・ブッシュ（George Bush）政権、ビル・クリントン（Bill Clinton）政権は、概ね表1および表2に示されるように、不拡散政策ならびに不拡散レジームの強化を図っていった。

その特徴は、まず、WMD拡散が主要な脅威と認識された結果、軍事戦略の中で不拡散という目標が従前以上に高い位置づけを与えられたことにあるといえる。ブッシュ（父）政権末期から、ソ連脅威に対する非脆弱化を主たる目的としていたミサイル防衛計画は、「ならず者国家」の保有する短射程・中射程の弾道ミサイルへの対処をより緊要な目的とする方向で修正され、続くクリントン政権では、戦域ミサイル防衛（TMD）を最優先する弾道ミサイル防衛（BMD）計画へと再編された。ミサイル防衛については、強力な防御網の構築によってミサイルやWMDの取得動機を軽減できるとして、その不拡散効果も喧伝された⁵。また、クリントン政権は、WMD拡散に対する軍事的対処を強調する拡散対抗イニシアチブ（CPI）も打ち出した。CPIは、伝統的な不拡散政策の強化を謳い、ナン＝ルーガー法に始まる協調的脅威削減（CTR）計画も重視していたが、武装解除を目的とする攻撃力の強化やミサイル防衛など防御力の強化といった軍事的手段を偏重するものであった。

同時に、多国間の不拡散枠組みも次々と強化された。だが、ここで見落としてならないのは、多国間枠組みの強化といった、いわば伝統的な不拡散政策が、軍事的手段と明確に関連づけら

⁴ Les Aspin, *Report on the Bottom-Up Review* (Washington, D.C.: Department of Defense, September 1993), Secs. 1, 2.

⁵ Strategic Defense Initiative Organization, *1993 Report to the Congress on Strategic Defense Initiative* (Washington, D.C.: Department of Defense, January 1993), esp. chap. 8; Ballistic Missile Defense Organization, *1994 Report to the Congress on Ballistic Missile Defense* (Washington, D.C.: Department of Defense, July 1994), esp. chap. 1, pp. 2.1-2.2; National Security Council, *National Security Strategy for a New Century* (Washington, D.C.: The White House, May 1997), Part II.

表2. クリントン政権期の主な動き

93年5月	弾道ミサイル防衛（BMD）計画の再編＝戦域ミサイル防衛（TMD）イニシアチブ
93年9月	『ボトムアップ・レビュー』発表
93年12月	拡散対抗イニシアチブ（CPI）
93年12月	IAEA「93+2計画」始動
94年9月	生物兵器禁止条約（BWC）検証議定書作成で合意
94年10月	米朝枠組み合意
95年4～5月	核不拡散条約（NPT）運用検討・延長会議 無期限延長を決定
96年9月	国連総会で包括的核実験禁止条約（CTBT）採択
97年4月	化学兵器禁止条約（CWC）発効
98年12月	イラク空爆
01年1月	国防省『拡散 脅威と対応』報告書発表(a)
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・本土ミサイル防衛（NMD）への漸進的積極化 「3+3計画」（96年～） ・CTRの拡充 ・弾道ミサイルの拡散に立ち向かうための国際行動規範（ICOC）交渉開始 2002年11月、ハーグ行動規範（HCOC）として採択

(a) Office of the Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response* (Washington, D.C.: Department of Defense, January 2001).

れるようになったことである。つまり、軍事的手段は、とりわけCPIを通じて、多国間枠組みの不拡散効果を高めるという位置づけをより明示的に付与されることとなったのである。逆に多国間枠組みの強化は、不拡散規範に反する行為をより明確化もしくは顕在化させ、その違法性をより際立ったものにすることで、武力行使も含む、そうした行為に対する制裁措置の正当性を高めるものであった。そして、実際にクリントン政権は、時折、軍事力行使に訴えることを通じて、結果的にではあるにせよ、軍事的手段のもつ不拡散効果の維持・向上も図ってきたのである。ここでは、ボスニアやコソボなど、WMDの不拡散を目的とはしない軍事介入も一役買っていたといえよう。

以上のように、しばしば現ブッシュ政権との比較において、より多国間枠組みを重視してきたとされるクリントン政権も、不拡散政策、そして多国間枠組みを柱とする不拡散レジームの持つ強制・強要的な性格を強化してきたといえ、そのことによって、今日のブッシュ政権の不拡散政策にもつながっていく趨勢を定着させたといえるだろう。不拡散レジーム強化に関するクリントン政権最大の成果は、恐らく核不拡散条約（NPT）の無期限延長と包括的核実験禁止条約（CTBT）の採択であったといえるが、これによって不拡散レジームが「核軍縮志向」を喪失し、保有国が非保有国に対して一方的に規範を強制・強要する「核不拡散志向」を強める形で再構成されたという見方もあるほどである⁶。たしかに、そのCTBTの批准承認決議案は、

⁶ David Mutimer, "Testing Times: Of Nuclear Tests, Test Bans and the Framing of Proliferation,"

1999年10月、米国上院で否決される。だが、政権の行為ではなく、クリントン自身が憤慨するものであったとはいえ、この批准拒否も、決して1990年代を通じて見られた趨勢に反する動きではない。むしろ、強制・強要の多国間枠組みを形成・維持することよりも、自らが単独で強制力を増強することを重視し、CTBTがその障害になると考えられた結果と捉えられるのである⁷。

2. ブッシュ政権の不拡散政策

(1) 「国際協調主義VS単独行動主義」の誇張？

現ブッシュ政権は、発足当初からCTBT批准やBWC検証議定書交渉に否定的・消極的な姿勢を強く示した。こうした姿勢は、京都議定書の離脱宣言なども相俟って、国際協調主義を否定し、単独行動主義への傾斜を強めるものとして、概して批判的に捉えられた。そのためもあって、「ブッシュ政権は国際協調を重んじたクリントン前政権とは対照的に」といったように、両政権の相違が少々誇張して認識されるようになってしまったように思われる⁸。

たしかに、ブッシュ政権が全般的に単独行動主義的な傾向を強めたことは否定しがたい。しかし、それも程度の差であって、そもそも単独行動主義という言葉が批判的に多用されるようになったのはクリントン政権の末期頃からであり、1998年のイラク空爆や翌年のコソボ紛争への軍事介入がその大きな契機であった。クリントン大統領自身が「新孤立主義の表れ」と非難した⁹、議会によるCTBTの批准決議案否決もこれに拍車をかけた。米国のミサイル防衛政策を「単独行動主義の表れ」と批判する国際世論も、「3+3計画」に基づくNMDの配備決定時期が近づくにつれ高まりを見せ、決定先送りの一因にもなったといえるが¹⁰、そもそも「3+3計画」

Contemporary Security Policy, vol. 21, no. 1 (April 2000), pp. 1-22. だが、不拡散レジームは形成当初から「核不拡散志向」を強く有しており、それが核軍縮に向けた第一歩であるという、多分にレトリカルな正当性を付与されてきたにすぎないということは否定しがたい。

⁷ こうした不拡散政策・レジームの変容の見方については、石川 卓「大量破壊兵器の拡散と米国 ポスト冷戦期における不拡散政策と不拡散レジームの変容」『国際安全保障』第29巻第2号（2001年9月）41-58頁を参照されたい。

⁸ 無論、これには、「クリントン以外なら何でも」(Anything but Clinton; ABC)とも評される現ブッシュ政権自体の姿勢も寄与しているものといえよう。

⁹ Craig Cerniello, "Senate Rejects Comprehensive Test Ban Treaty: Clinton Vows to Continue Moratorium," *Arms Control Today*, vol. 29, no. 6 (September/October 1999) <http://www.armscontrol.org/act/1999_09-10/ctbso99.asp>.

¹⁰ 配備決定先送りに至るまでの「国際的な反NMD包囲網」については、石川 卓「日米中関係と弾道ミサイル防衛 『国家安全保障』への後退?」『海外事情研究所報告』第35号（2001年3月）174-176頁を参照されたい。また、Ernest J. Yanarella, *Missile Defense Controversy: Technology in Search of Mission*,

は、共和党右派を中心とするNMD支持派の圧力を受け、クリントン政権が妥協案として提示したものであった。このように、クリントン政権の外交・安全保障政策は、しばしばそうした共和党からの突き上げを受け、その結果、単独行動主義的な傾向を示すことも少なくなかったのである。

しかしながら、前述したような、両政権の対照性を過度に強調する議論が広く展開されてきた。そして、そのことは、両政権の政策に見られる継続性・連続性が少なからず看過されるという弊害を生み出すことにもなったように思われるのである。WMDの拡散問題についても、たしかにクリントン政権からブッシュ政権に替わったことで多国間枠組みを重視する度合いに変化が見られたとはいえ、力によって不拡散規範を強制・強要していく傾向という点では、むしろ両政権間に連続性を確認できるといえる。但し、連続性といっても、ブッシュ政権がクリントン政権以上に強制・強要の側面を強化することに力点を置いてきたということを否定するものではない。以下では、ブッシュ政権の不拡散政策を9・11の前後に分けて概観していくこととしたい。

(2) 9・11以前の対応

現ブッシュ政権は、発足当初から「ならず者国家」やWMD拡散の脅威をつとに強調する一方で、CTBTに否定的な見解を示すとともに、早くも2001年2月には英国と共同でイラク空爆を実施するなど、不拡散政策においても伝統的な外交的手段以上に軍事的手段を偏重する傾向を示していた。そうした政策方針は、5月のブッシュ大統領による国防大学演説で明確に示されることとなる。

周知のように、この演説は、国民を人質として攻撃力をつきあわせた抑止態勢としての「相互確証破壊」(MAD)を脱し、攻撃力と防御力を組み合わせた新しい抑止態勢である「新戦略枠組み」の構築を提唱し、その実現のために戦域・本土の区別を廃したミサイル防衛(MD)の積極的推進、大規模展開を主張するものであった。だが同時に、「防御力は拡散のインセンティブを低下させることで抑止を強化する」として¹¹、MDの不拡散効果を強調するものでもあった。

Revised ed. (Lexington: The University of Kentucky Press, 2002), pp. 207-211; Anthony H. Cordesman, *Strategic Threats and National Missile Defense: Defending the U.S. Homeland* (Westport, CT: Praeger, 2002), pp. 82-87 など参照。

¹¹ George W. Bush, "Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University" (Washington, D.C.: The White House, May 1, 2001) <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>>.

たしかに、この演説は、「ならず者国家」脅威に対する単独行動主義ならびに軍事的手段の偏重というブッシュ政権の傾向を如実に示していたが、限定された範囲での「国際協調主義」も伴うものであった。すなわち新戦略枠組みへの移行が中露などとの関係を悪化させる可能性、そして特に米露関係の悪化に対する西欧諸国の懸念にも一定の配慮を示していたのである。たとえば、MDおよびABM条約、また攻撃核戦力の削減を巡る対露交渉を進める方針を示し、MDに懸念を示していた西欧同盟国に対しては、TMDとNMDの区別を廃することで「ディカップリングの不安」解消に努め、また理解・協力を確保するため積極的に協議していく方針を打ち出すとともに、中露の懸念を緩和すべくブースト段階迎撃（BPI）を強調するといった配慮が見られたのである。その意味では、「ならず者国家」脅威をより効果的に抑止するための態勢作りに向け、その他の国々との間では「国際協調」を保とうとする姿勢が相当程度見られたといえよう。

要するに、既存の多国間枠組みではないにせよ、とりわけ拡散源としての「ならず者国家」脅威に対し、不拡散規範を強制・強要するための態勢を構築・強化していく手段として「国際協調」を利用するという点では、クリントン政権とさほど違いはないといえるのである。そもそも「国際協調」や「多国間枠組み」などというものは、あくまでも手段であって目的ではない。そのため、米国の突出した力を背景とする不拡散規範の強制・強要という目的達成のために、それがむしろ障害になると判断されれば、軽視されることになるというのは、いわば当然のことであったように思われる。たとえば、2001年7月、米国がBWC検証議定書への調印拒否を表明した際、米国代表ドナルド・マーレイ（Donald A. Mahley）は、議定書案を「国家安全保障と商業上の機密情報を危険に晒す」ものであると批判した¹²。無論、議定書案自体にも問題があったことは間違いないが、この批判には、不拡散を追求する上で、自らの経済活動の自由が制約される方法よりも、力による一方的な強制・強要の方が望ましいという発想を見てとれるように思われる。そして、このようにあくまでも選択的もしくは戦術的にのみ多国間枠組みを利用するという傾向は、不拡散を目的としたものではないが、たとえば国連安保理決議を回避したコソボ介入のように、クリントン政権期から程度の差はあれ見られるものであったといえよう。

¹² Donald A. Mahley, "Statement to BWC Ad Hoc Group in Geneva" (Washington, D.C.: The Department of State's Office of International Information Programs, July 25, 2001) <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01072501.htm>>.

(3) 9・11以降の対応

9・11以降の動きとしては、まず「4年国防見直し」(QDR)が発表されたことがあげられる。ここでは、中東から北東アジアに至る弧線上に地域的安定を乱す国家が複数存在し、WMDの保有・開発する潜在力をもつことへの懸念が表明されている¹³。また、テロ組織など非国家主体へのWMD拡散の脅威が強調されている¹⁴。「WMD」ではなく、「化学・生物・放射能・核・強化高性能爆薬(CBRNE)兵器」という表現が多用されているのは、恐らくいわゆる「汚い爆弾」(dirty bomb)などを使ったテロを意識してのことであろう¹⁵。さらに、潜在的および顕在的な敵がいか「軍事における革命」(RMA)を活用し、いかに速くCBRNE兵器を入手するかを正確に予測することは難しいとしているが¹⁶、このような不確実性や予測不可能性、または「増大する誤算と不意打ちの可能性」を強調することによって、このQDRで改めて打ちだされた「能力ベース・アプローチ」(capabilities-based approach)が正当化されているといえよう。特定の脅威主体を想定しない能力ベース・アプローチは、MDも含め拡散に対処するための軍事的手段の開発・配備を、拡散の既成事実が確定されない段階でも可能にするものであった。

9・11後まもなくの間は、しばしば米国が国際協調主義への寄り戻しを示しているともいわれたが、それも対テロ戦争という新たな状況への戦術的対応にすぎず、根本的な変化が起こったようには見受けられない。今から振り返ってみると、むしろ9・11によって強まったのは単独行動主義の方であったようにも思われる。テロ資金対策やアフガニスタン攻撃のための「国際協調」とは対照的に、米国は、2001年11月にはCTBT発効促進会議をボイコットし、12月にはABM条約からの脱退を通告するに至っている。

ABM条約の脱退については、従前からの予測もしくは警鐘に反し、米国は、政治的コストをあまりかけずに成功したといえる¹⁷。本来MDとテロの関係性は薄いにも関わらず、ここでは9・

¹³ *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: The Department of Defense, September 30, 2001), p. 4 <<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>>. 特に中東地域では、「多くの国がCBRNEの入手を追求している、あるいはすでに入手しており、これらの国々は弾道ミサイル戦力を発展させ、国際テロを支援している」と述べられている (*Ibid.*, p. 4)。

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ 無論、CBRNEという用語の使用はそれ以前から見られ、必ずしも9・11の効果であるというわけではない。

¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷ 戸崎洋史「米露間軍備管理問題 『新しい戦略関係』への移行と課題」松井弘明編『9.11事件以後のロシア外交の新展開』(『ロシア研究』第35号、日本国際問題研究所、2003年) 38-41頁などを参照。実際、対露ABM改廃交渉にあたった国務省関係者は、政治的コストを極小化しながら、ミサイル防衛の推

11の影響がかなり大きかったと考えられる。たしかにブッシュ政権は、もし9・11が起こっていなかったとしても、早晩ABM条約を脱退していたと推察されるが、最小限コストでの脱退成功は、9・11を契機にロシアが米国に対し歩み寄るようになったことを重要な背景としていたものと考えられる。米国はその好機をうまく利用したといえるのではないか。また、これによって、脱退が発効する2002年6月以降、米国は事実上ほとんど制約のないMD開発を展開できることとなった。クリントン政権時代には政治化しがちだった脅威評価は、能力ベース・アプローチの採用により、MD開発を抑制する効果を削がれ、また9・11を契機に国防費の中期的な大幅増も認められることになったため、資金面での制約も緩和された状態になったといえる¹⁸。

2002年1月、早速、MD計画の再編が発表された。この再編は、ドナルド・ラムズフェルド (Donald H. Rumsfeld) 国防長官が就任直後に命じたものといわれ、弾道ミサイル防衛機構 (BMDO) がミサイル防衛庁 (MDA) へと格上げされ、早期配備および漸進的増強を前提とした「ブロック・アプローチ」が強調されるなど、ブッシュ政権のMDへの積極性を如実に示すものであった。この直後には、攻撃力・防御力・柔軟な防衛インフラから成る「新トライアド」を打ちだした「核態勢見直し」(NPR) を発表し、一般教書演説では「悪の枢軸」を名指しで非難するなど、ブッシュ政権は、軍事的手段をもってWMD不拡散に取り組むという姿勢をますます顕在化させていった。アフガニスタン攻撃に一区切りついたことを受け、とりわけイラク、そして北朝鮮に圧力をかけようとする意図が強かったものと思われる。

こうした姿勢は2002年夏までにさらに強まっていき、「先制攻撃ドクトリン」へと昇華していく。先制攻撃は、すでに1月のNPRとの関連でも批判的に論じられていたが、6月、ブッシュのウェストポイント演説で核兵器使用を含む先制攻撃も辞さないという姿勢が公然化することとなる。先制攻撃ドクトリンを成文化したといわれる9月の「米国の国家安全保障戦略」では、

進にとって最大の障害であるABM条約を除去したことをブッシュ政権の成功として自ら高く評価している (筆者を含む調査団によるインタビュー、2002年7月23日、国務省 / なお、インタビューの概要については、『視察報告書 ミサイル防衛』(平和・安全保障研究所、東京アメリカン・センター、2002年9月) 34-36頁を参照されたい)。

¹⁸ 9・11が発生した頃、ちょうど上院軍事委員会では政権が提出した2002年度国防予算案に対し、同委員会議長カール・レヴィン (Carl Levin) ら民主党側からABM条約に反するMD実験を禁止する修正条項案が提出されていた。結局9・11を契機に、レヴィンらを共和党側が説得することに成功し、修正案は却下された。これにより3,289億ドルの予算案が委員会を通過することになったが、これは1980年代半ば以降最大となる前年度比7パーセントの増加率を示し、MD予算の大幅増を認めるものであった (*The Washington Post*, September 19, 2001, p. A3)。他方、米国内では、MDの配備はよりイデオロギー的な課題になっており、財政的制約や脅威評価とはほとんど関係ないという見方もある (Frances Fitzgerald, *Way out There in the Blue: Reagan, Star Wars and the End of the Cold War* (New York: Simon & Shuster, 2000) p. 499)。

「米国は長い間われわれの国家安全保障への十分な脅威に対抗するための先制行動を選択肢として維持してきた」とされ、また、今日の主要な脅威である「ならず者国家」とテロ組織の性格に照らせば、先制攻撃は国際法上許されるオプションであるということも示唆されている¹⁹。WMD拡散に対しては、プロアクティブな拡散対抗、拡散防止強化、効果的な結果管理という3点を強調している。

いずれもそれまでの政策の継続か、その延長線上にあるといえるが、「ならず者国家とテロリストが大量破壊兵器に必要となる物質・技術・知識を入手することを防ぐ」とし²⁰、テロ組織を「ならず者国家」と同列に扱うなど、9・11の影響も少なからずあったものと思われる。だが、その影響はあくまでも従前からの趨勢を後押しする形で作用したといえ、根本的变化を惹起したわけではない。先制攻撃ドクトリンは、たしかにセンセーショナルなものであったかもしれないが、これも1990年代からの趨勢に9・11効果が加わった結果と捉えることができるのである。端的にいえば、1990年代を通じて米国は、「ならず者国家」が報復の威嚇だけでは抑止できないとの認識から、より攻撃的な軍事態勢を整えることで、抑止効果の維持・強化に努めてきた。そこにさらに抑止の難しいテロ組織が「ならず者国家」に並ぶ主要脅威として台頭してきたことで、強化されてきた攻撃的な軍事態勢を従前以上に活用する姿勢を強調したにすぎないのである。そもそもクリントンの打ちだした拡散対抗は当初から先制または予防攻撃にならざるをえない外科的爆撃も包含するものであったし、「ブッシュ・ドクトリン」の意義はその可能性を公然と強調したということにあったといえよう。

2002年12月に発表された「大量破壊兵器に対抗するための国家戦略」では、前出の「国家安全保障戦略」で掲げられた「拡散対抗」「拡散防止強化」「結果管理」がほぼそのまま踏襲され、戦略の3本柱と位置づけられた²¹。拡散対抗の項目では、敵対国家とテロリストへの拡散は「現実」であり、考えられるすべてのWMD運用シナリオに対し、抑止と防衛の準備をする必要があるとし、その手段として先制措置もあげられている²²。さらに、この3本柱を統合するため、WMD、運搬手段および関連技術に関する情報収集・分析、進化する脅威への対処能力を

¹⁹ *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 17, 2002), p. 15 <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>.

²⁰ *Ibid.*, p. 10.

²¹ *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (Washington, D.C.: The White House, December 2002), p. 2 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMD Strategy.pdf>>.

²² *Ibid.*, p. 3.

向上するための研究開発、 二国間・多国間協力、 敵対国家やテロリストを標的にした戦略、 という4点を最優先で実施するとしている²³。

以上のように、9・11後の不拡散政策は、従前からの強制・強要の側面を強化するという傾向にさらに拍車がかかったというだけでなく、当然のことではあるが、テロ組織とWMDの繋がり、特に「ならず者国家」を媒介とした繋がりを、より強く意識したものになったといえる。そのための手段として一部の多国間枠組みは有用ではない、または他の有用な手段にとって不要な制約になると見なされたと考えられるが、他方で「大量破壊兵器に対抗するための国家戦略」でもその重要性が強調されているように、9・11以前に比べ全般的に多国間枠組みがより重視されるようになったといえる。これは、対テロ戦争というものが、各国政府の様々な協力、特に国内措置の徹底を必要とするものであったためでもあろう。

とはいえ、多国間枠組みの限界というものは十分に認識されており、力による露骨な武装解除という方向性が明示されるなど、軍事的手段の偏重がより際立っていたということは、やはり否定しがたい。2002年12月には、国家安全保障大統領指令23号(NSPD-23)でMDの配備開始も決定されるなど²⁴、「われわれは国連のような国際機関の支援のもとでの多国間協力を重視するが、アメリカの利益の観点から必要ならば、単独で行動できる能力を保持すべきだ」として²⁵、統合参謀本部が1992年の「国家軍事戦略」で示した軍事的単極性の維持という目的は、依然として重視されているといえよう。

そして、2003年のイラク戦争は、以上のように整備されてきた不拡散規範を強制・強要するための軍事態勢による、一方的な武装解除の実践であった。無論、それは対テロ戦争としての性格をも持つものであった。フセイン政権を打倒することで、米国が反米テロの一因とみなす非民主的な体制が蔓延している中東地域において「政権交代」の先鞭をつけることができ、またイラクを米国の拠点にすることができれば、アラブ世界における反米感情の要因となっているサウジ駐留および親イスラエル政策についても、ある程度の政策転換が可能になる。そうした意味では、イラク戦争は、形式的にはともかく、実質的には、テロとWMDの結びつきを意識した結果として生み出された先制攻撃ドクトリンの実践であったといえよう。

²³ *Ibid.*, pp. 5-6.

²⁴ 現在、大統領選挙に間に合わせるという思惑もあって、本土防衛用システムの運用開始を2004年夏に前倒しする方向で計画が進められているとも報じられている(*The Washington Post*, February 2, 2004, p. A10)。

²⁵ 山田 浩『現代アメリカの軍事戦略と日本』(法律文化社、2002年) 264頁。

3. イラク戦争後の不拡散政策

(1) 「不拡散政策」としてのイラク戦争

イラク戦争については「WMDは単なる口実であり、実際、WMDは見つかっていないではないか」といった批判も根強いが、イラク戦争が極めて重要なWMDの「不拡散政策」となったことは否定しがたい。それは、不拡散規範に反する行為のリスクをまざまざと見せつけたからである。2003年12月のリビアのWMD開発放棄決定も、直接的には米英による外交努力の産物ではあったが、まず間違いなく、イラク戦争およびこれに至るまでの米国の強硬な政策の影響を受けたものであろう。すなわち、それは、冷戦終結以降、漸進的に強制・強要的な性格を強めてきた米国の不拡散政策、そして米国の主導で同様の変容を遂げてきた不拡散レジームに、リビアが「屈服」したことを意味するものであったといえる。その変容過程においては、ロシアがかなり明白に対米協調路線へと転換し、MDなどを巡る対米批判を和らげるといった現象も見られた。

こうした「屈服」もしくは国際政治理論でいう「バンドワゴン」は、米国の力の突出を反映するものであるが、同じく理論的にいえば、力の突出に対しては「反発」や「対抗」(balancing)も生じうる。実際、米国がその力の突出を過度に単独行動主義的な方向に向ければ、反米感情を強める国際社会の中で米国は孤立し、それが米国の圧倒的な力を切り崩す要因にもなっていくとの批判も盛んに展開されてきた²⁶。だが、これまでのところ、WMDの拡散問題に関しては、どうやら米国の力による強制・強要の効果の方が優っているようである。

米国の観点からすれば、印パのような異質な存在を例外とすれば、その不拡散政策に抵抗している国はごくわずかであり、その少数派に含まれるイランも最近かなり態度を軟化させてきている。但し、このことは、今後ますます米国に対する「反発」「対抗」が非公式なレベルのものになっていく、つまり対米テロという形をとるようになっていく可能性がむしろ高くなるをえないことを意味していると思われる。国家レベルでは到底太刀打ちできないため、異議申立のための暴力は、それが生じるとすれば、当然にして非公式なものとならざるをえないからである。

²⁶ 代表的な例として、ジョセフ・S・ナイ『アメリカへの警告 21世紀国際政治のパワー・ゲーム』山岡洋一訳(日本経済新聞社、2002年)。また、G. John Ikenberry, ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2002) 所収の論文もほとんどが同様の論調である。

(2) イラク戦争による限界の認識

しかしながら、イラク戦争の戦闘終結後の事態が必ずしも芳しく進んでいないことから、強制的な武装解除という不拡散政策もしくは拡散対抗政策の限界もそれなりに認識されるようになってきているものと思われる。その認識も手伝って、イラク戦争後の米国は、より一層多国間枠組みを重視するようになってきているようにも見受けられる。

その一例が「拡散安全保障イニシアチブ」(PSI)である。PSIは、2003年5月31日、欧州歴訪中のブッシュ大統領がポーランドで発表したものであるが、7月の時点でジョン・ボルトン(John R. Bolton) 国務次官が「光の速さ」で進行中と発言したように²⁷、その後、急速に進んでいった新しい試みである。具体的にはWMDおよびミサイルの拡散を阻止するために、WMDおよびミサイル、その関連部品などを積載している疑いのある艦船や航空機を、場合によっては強制的に止め、あるいは臨検を行うための国際的な枠組みである。すでに複数回にわたって専門家会合や演習が行われており、9月には「拡散阻止原則宣言」も採択されている。

当初は10カ国に呼びかけられ、「有志連合」的な色彩の濃いものであったが、その後、米国は参加国もしくは協力国を増やしていく姿勢を示すようになってきている²⁸。「原則宣言」でも、拡散阻止の対象として非国家主体が国家主体と同列に扱われており、やはり対テロ戦争の一環、あるいは「9・11後の不拡散政策」として、一定の「国際協調」が必要であるという認識があるものと推察される。但し、これもそうした「国際協調」の枠組みを通じて、不拡散規範を強制・強要するという方向性に適ったものであることは間違いない。

実際、PSIについては、その法的な問題点を指摘する向きも少なくない。国連決議あるいはテロリスト向けであることの確たる証拠なしに輸送を阻止すれば、領海上・公海上を問わず合法性に疑問が生じるとし、「PSIに参加する強国は、国際法を曲げることはできるが、書き換えることはできない」とする批判的な見方もある²⁹。「原則宣言」では、国際法に従って参加国

²⁷ Rebecca Weiner, "Proliferation Security Initiative to Stem Flow of WMD Matériel" (Washington, D.C.: The Center for Nonproliferation Studies, July 16, 2003) <<http://cns.miis.edu/pubs/week/030716.htm#fn1>>.

²⁸ John R. Bolton, "The New World after Iraq: The Continuing Threat of Weapons of Mass Destruction" (Washington, D.C.: The Department of State, October 30, 2003) <<http://www.state.gov/t/us/rm/25752.htm>>; George W. Bush, "Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation" (Washington, D.C.: The White House, February 11, 2004) <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>>. なお、当初の参加国、日米英伊蘭豪仏独西葡およびポーランドの11カ国に加え、カナダ、シンガポール、ノルウェーが新たに参加した。

²⁹ "The Proliferation Security Initiative: The Legal Challenge," *Bipartisan Security Group Policy Brief* (Washington, D.C.: The Global Security Institute, September 2003), p. 8

が行動するということが明言されているが³⁰、少なくとも現時点では、合法的であればあるほど、PSIの効果は相対的に低く留まることになる予想される。特にミサイルについては、その保有が普遍的に禁止されているわけでもなく、また一部の国々がその移転を規制しているにすぎないことを踏まえると、それ以外の国々の間での移転を「合法的」に阻止することは難しいものと考えられる。「多くの国がPSIの合法性と効果に疑問をもっている」という中国外務省の批判も報じられているが³¹、合法性に問題がないとすれば、PSIは「これまでできなかったことを行う権限を参加国に与えるものではなく、むしろ拡散を難しくする、あるいは止めるために既存の国内法および国際法を従前以上に活用することを促すもの」にすぎないと捉えるべきであるといえよう³²。

しかし、PSIに関しては「国際安全保障上の必要性と現行の国際法上の制約との間にギャップがある」との指摘もあるように³³、問題は、この「ギャップ」、すなわち「合法性」のために「効果」を幾分なりとも削がれた状況に米国が耐えつづけていけるかということであろう。ここでは、この「ギャップ」がまさに多国間枠組み特有の制約であり、場合によっては「国際安全保障上の必要性」を満たす上で不要な制約であると認識される可能性もあるという点に留意すべきである。端的にいえば、PSIがいまや先制攻撃を明示的に組み込んだ米国の軍事戦略とより密接に関係づけられる契機となるような事態が今後発生する可能性も否定できず、そうなれば日本を含む参加国の足並みが乱れるということも起こりえるのである。その際、特に憲法上の制約もある日本としては、イラク戦争の時と同様のジレンマに直面する可能性があるということも踏まえておくべきであろう。

おわりに

そもそも不拡散レジームは、保有国が非保有国に非保有を強制・強要するという側面を内包しており、1990年代以降の変容も、その側面をより強めてきたということにすぎない。たとえ、それに伴って「不平等性」が強化されてきたとしても、それはあくまでも既存の条約によって

<http://www.gs institute.org/docs/09_03_PSI_brief.pdf>.

³⁰ “Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles” (Washington, D.C.: The White House, September 4, 2003) <<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm>>.

³¹ Wade Boese, “The Proliferation Security Initiative: An Interview with John Bolton,” *Arms Control Today*, vol. 33, no. 10 (December 2003) <http://www.armscontrol.org/act/2003_12/PSI.asp>.

³² Wade Boese, “Interdiction Initiative Starts to Take Shape,” *Arms Control Today*, vol. 33, no. 8 (October 2003) <http://www.armscontrol.org/act/2003_10/InterdictionInitiative.asp>.

³³ “The Proliferation Security Initiative,” p. 8.

「合法性」を保証された「不平等性」であった。国際社会も、概していえば、これを支持してきた。だが、9・11後の米国の不拡散政策は、その「合法性」という枠を超える可能性を少なくとも潜在的には伴う形で、より「効果」を優先するという様相を呈しはじめたように思われる。少なくとも、先制攻撃ドクトリン、イラク戦争、PSIなど、その「合法性」が多方面で疑問視されるような政策を打ちだし、あるいは実践してきているのである。

無論、米国はいずれも合法的であることを主張しており、その違法性は決して自明ではない。また、前述したように、リビアのWMD開発放棄など、すでにその「効果」が見られるようになってきていることも間違いない。2004年2月のブッシュの不拡散レジーム強化提案でも強調されていたように³⁴、リビアの決定にはPSIの成果も寄与していたといわれる。さらにリビアの情報から、「ならず者の核貿易ネットワーク」の中核としてパキスタンの存在も浮上しており³⁵、今後その「効果」はますます大きくなっていく可能性も高い。PSI参加国ではない中国が、米国と「水面下で連携」し、北朝鮮による核関連物質の輸入を阻んだという一件も報じられている³⁶。

しかし、その「効果」は政治的な「正当性」を主張する根拠にはなっても、「合法性」をも担保するものではない。「結果が手段を正当化する」のは、あくまでも政治の世界においてであり、それにも限界がある。「合法性」への疑義があれば、それだけ政治的な「正当性」の確保も難しくなる。今後、米国の「効果」優先姿勢が顕在化すれば、またイラク戦争の際のように、その「正当性」や「合法性」を巡って国際社会ならびに不拡散レジームに亀裂が生じうる。そうした事態が断続的に繰り返されていけば、中長期的には、不拡散レジーム自体の「正当性」も低下する可能性がある。それを補完するのは、力ではない。

ましてや不拡散レジームに関しては、とりわけ米国による様々な二重基準が指摘されている。NPT第6条の問題やイスラエル、印パの核問題はその典型であるし³⁷、最近ではイラクと北朝鮮への対応の差異という点も指摘されてきた。パキスタンの核漏洩問題については、すべてがアブドル・カディル・カーン (Abdul Qadeer Khan) 博士個人の責任とされ、米国も事実上これを黙認する意向のようである。恐らく対テロ戦争を継続していく上でパルヴェーズ・ムシャラフ (Pervez Musharraf) 政権の継続が望ましいとの判断があるのだろうが、「悪の枢軸」3カ国への対応と比べると、著しい二重基準であるとの謗りは免れまい³⁸。こうしてますます二重基

³⁴ Bush, "Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation."

³⁵ *The Washington Post*, February 15, 2004, p. A1.

³⁶ 『朝日新聞』2004年2月21日、朝刊、1面。

³⁷ 無論、たとえばNPTに関しては、レジーム外主体であるという大義名分はある。

³⁸ インドの核保有についても、事実上、黙認していく姿勢のようであり、米印間ではミサイル防衛など

準を抱えるようになっている不拡散レジームの「効果」を、その「正当性」が低下した状態で維持していくには、少なくとも理論的には、相当な力が必要になると考えられる。

2004年2月のブッシュの不拡散レジーム強化提案は、一方では迅速に不拡散レジームの「効果」を高める必要を強調しながら、他方では、上に述べたように、少なくとも中長期的には「合法性」の枠そのものの修正、つまり法の「書き換え」によって、「正当性」を伴う形でレジームの強化を図っていかなければ、その「効果」を持続的に維持することが難しくなりうるという認識をも反映するものであったように思われる。しかし、「効果」と「正当性」をともに高く維持していくことが至難の技であることはいうをまたない。ブッシュ提案でも早期採択が求められた安保理決議の米国案はさほど強力なものでないといわれ³⁹、現時点では控えめな「書き換え」をめざすに留まっているといえるが、はたして米国自身がそれで満足しつづけていけるかという疑問は払拭できない。やはり、米国の動向が、不拡散レジームの在り方を大きく左右していくことになるといえよう。

しかし、それは裏を返せば、国際社会全体で、不拡散レジームの「効果」を高め、維持していけるか否かが鍵になるということの意味している。特に、米国自身が提唱し、現時点では積極的に推進しているPSIを効果的に実践していけるかが重要になるだろう。しばしば、単極構造下での最大の課題は国際社会が唯一の超大国をいかに扱うかということであるといわれるが、WMD不拡散という問題領域においては、多国間枠組みを通じて相応の結果を出すことこそが、その課題に取り組む上で重要になるといえよう。

の分野での防衛協力も検討されるに至っている。

³⁹ “U.S. Circulates Draft UN Resolution to Prevent Proliferation,” *Arms Control Today*, vol. 34, no. 1 (January/February 2004) <http://www.armscontrol.org/act/2004_01-02/newsbriefs.asp#Proliferation>.