The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	大量破壊兵器拡散問題への対応 ： 「ポスト冷戦後」の米国の政策とそのインプリケーション
Author(s)	戸崎, 洋史
Citation	国際公共政策研究. 2003, 8(1), p. 99-112
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/5727
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

大量破壊兵器拡散問題への対応
—「ポスト冷戦後」の米国の政策とそのインプリケーション—

Combating Proliferation of Weapons of Mass Destruction
—U. S. Policy in the "Post Post-Cold War" and Its Implications—

戸﨑　洋史*

Hirofumi TOSAKI*

Abstract

The US policy on the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) in the "post-post cold war" has two important aspects: focusing on rogue states' problems and utilizing military power, including coercive diplomacy to enforce non-proliferation obligations. Although this policy direction is not necessarily mistaken, it could have a negative effcut on the issues of WMD proliferation issues and non-proliferation regimes. This paper argue, that the United States shoid take the idea of a multilateral framework seriously in order to avoid those negative implications. At the same time, other major powers, including Japan, need to be prepared to supporting the US when its exercise of military power is legitimate.

キーワード：大量破壊兵器、不拡散

Keywords：weapons of mass destruction, non-proliferation

* ㈶日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター 研究員

1. はじめに

米国における2001年9月11日の同時多発テロ（以下、「9.11事件」）を境に世界が「ポスト冷戦後」に移行したといわれるなか、アーミテージ（Richard L. Armitage）米国務副長官は2003年4月、大量破壊兵器拡散を防止するための既存の枠組みが「老朽化の兆候を示して」おり、現在の拡散問題に対する「解決策を提示していない」ことから、冷戦期に構築され、冷戦後に強化された大量破壊兵器不拡散体制を再強化あるいは再構築する必要があると述べた[1)]。「いかにして再強化あるいは再構築すべきか」について、アーミテージ自身は明確にしていないが、米国は、おそらく2つの側面を重視して大量破壊兵器拡散問題に対応していくと思われる。1つは、大量破壊兵器の保有や新たな取得が懸念される国（以下、「拡散懸念国」）、なかでも「ならず者国家（rogue states）」と米国が称する国々に焦点を当てるという側面である。もう1つは、軍事力を背景とした強制外交（coercive diplomacy）や軍事力の実際の行使といった軍事的手段をも活用して不拡散義務を強制するという側面である。

留意しなければならないのは、第一に、これら2つの側面は「ポスト冷戦後」に新たに重視されたわけではないということである。本稿では、この点、ならびに「ポスト冷戦後」に米国が従前以上にこれら2つの側面を重視している状況を概観する。留意しなければならない第二の点は、これら2つの側面を重視して大量破壊兵器拡散問題に対応することが、必ずしも間違った方向性ではないということである。しかしながら、こうした対応は、大量破壊兵器拡散問題や不拡散体制に、好ましくないインプリケーションを持つ可能性もある。本稿では、このことについても考察することとしたい。

2. 冷戦後の動向

第三世界諸国に拡散する大量破壊兵器の問題は、冷戦後、国際社会が対応すべき最優先課題の1つに位置付けられるようになった。いうまでもなく、これは冷戦後に生じた新しい問題ではない。拡散懸念国として名前があげられている国[2)]のほとんどは、冷戦期より大量破壊兵器の保有や新たな取得の可能性が指摘されていた。拡散懸念国が大量破壊兵器の保有を志向する動機には、抑止力や戦争遂行能力の確保による国家安全保障の強化、地域的覇権など

1) Richard L. Armitage, Deputy Secretary of State, "Iraq and the Global Challenge of Proliferation," National Defense University, Capital Hilton, Washington, D. C., April 30, 2003 [http://www.state.gov/s/d/rm/20088.htm].

2) たとえば、Joseph Cirincione, Jon B. Wolfsthal and Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction* (Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002), pp. 7-13 を参照。

政治目的の達成、あるいは国内政治情勢への対応などがあげられるが[3]、その多くは地域問題と密接に関連しており、これも冷戦終結の前後で大きく変化したわけではない。しかしながら、冷戦期には米ソ二極構造の下で取り扱われてきた大量破壊兵器拡散問題が、冷戦終結の影響を受けて変容したことも、また事実であった[4]。

世界が単極あるいは多極のいずれに向かうにせよ、二極構造の終焉に伴う世界秩序の再構築には、唯一の超大国となった米国が主導的な役割を担うと考えられた。他方で、冷戦終結に伴い、米ソが直接対決するという脅威は大きく低下したものの、地域紛争が激化したり、地域的な覇権の確立や影響力の強化を模索する地域諸国が現れたりする傾向が強まった。そのようななかで、米国が世界秩序再構築の障害と認識していったのが、米国に敵対的で、重要な地域における米国の利益を脅かす地域諸国、すなわち「ならず者国家」であった[5]。

米国と「ならず者国家」の軍事力には非常に大きな格差がある。にもかかわらず、「ならず者国家」が米国にとって主要な挑戦国となり得る重要な要因の1つは、「ならず者国家」の多くが大量破壊兵器を保有していることである。戦闘における自国側死傷者の最小限化が求められる米国は、大量破壊兵器攻撃を受けて大規模な損害を被る可能性がある場合、その「ならず者国家」が関係する地域紛争に容易には介入できない。「ならず者国家」も、米国の介入を抑止する手段として大量破壊兵器の役割を再認識していった。だからこそ米国は、冷戦後の秩序再構築に取り組むなかで、「ならず者国家」の大量破壊兵器の脅威を低減する必要があると考えたのであった。冷戦後、ブッシュ（父、George H. W. Bush）およびクリントン（Bill J. Clinton）両政権がイニシアティブをとって大量破壊兵器不拡散体制の制度的な強化を推進したことも[6]、こうした点と密接に関連していた。

不拡散体制が制度的に強化されたこと自体ももちろん重要であったが、同様に重要だったのは、制度的強化が推進される過程で、拡散懸念国の存在が改めてクローズアップされていったことである。多くの国が、程度の差はあれ制度的強化を支持し[7]、その義務を受諾するな

3) Anthony H. Cordesman, "The Evolving Threat from Weapons of Mass Destruction in the Middle East," *U. S. Foreign Policy Agenda: An Electronic Journal of the U. S. Department of State*, Vol. 7, No. 2 (July 2002), pp. 39-40 を参照。

4) 大量破壊兵器拡散問題の変容に関しては、以下を参照。納家政嗣「冷戦後の核不拡散問題」『国際政治』第108号（1995年3月）、116-130頁。納家政嗣「大量破壊兵器不拡散の思想と展開」納家政嗣、梅本哲也編『大量破壊兵器不拡散の国際政治学』有信堂、2000年、1-33頁。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。

5) たとえば、Anthony Lake, "Confronting Backlash States," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (March/April 1994), pp. 45-55 を参照。

6) たとえば、核兵器問題に関しては、1995年には核不拡散条約（NPT）の無期限延長が決定され、1996年には包括的核実験禁止条約（CTBT）が成立した。1997年には国際原子力機関（IAEA）保障措置協定のモデル追加議定書が成立した。化学兵器問題については、1993年に化学兵器禁止条約（CWC）が成立し、化学兵器の保有が全面的に禁止されるとともに、厳格で侵入的な検証措置が定められ、生物兵器問題でも、生物兵器禁止条約（BWC）の検証議定書交渉が進められた。輸出管理についても、規制の対象に汎用品が含められるなどの強化がなされた。冷戦後の大量破壊兵器不拡散体制の制度的強化に関しては、黒沢満「大量破壊兵器とミサイルの不拡散」『阪大法学』第51巻第2号（2001年7月）、365-416頁を参照。

7) これは、米国による秩序再構築の努力に対する支持を意味するものでは必ずしもない。多くの国にとって重要だっ

かで、拡散懸念国は特定の不拡散義務を遵守あるいは受諾せず、むしろこれに逆行するような行動をとる国すらあった。こうした拡散懸念国の問題は、大量破壊兵器不拡散体制への挑戦であると受け止められたが、その対応には、世界的な制度を用いたアプローチよりも、むしろ当該国が大量破壊兵器の保有を志向するに至った背景、あるいは地域における安全保障環境や政治情勢などを考慮した、個別的なアプローチが必要であると考えられた。

こうして、大量破壊兵器拡散問題の焦点は、不拡散体制の制度的な強化から、拡散懸念国への個別的な対応に移行していった。ただし、米国の最優先課題はあくまでも、大量破壊兵器不拡散体制に対する挑戦国であり、かつ米国主導の世界秩序再構築に対する挑戦国でもある「ならず者国家」の問題への対応であった。

クリントン政権が1993年12月に打ち出した拡散対抗（counterproliferation）政策[8]は、とくに「ならず者国家」の大量破壊兵器の脅威に対抗することを主眼としていた。拡散対抗政策は、大量破壊兵器の拡散を防止する予防手段（prevention）と、拡散した大量破壊兵器の使用を抑止し、使用された場合には防御する防護手段（protection）とで構成され、クリントン政権は、その第一の優先事項が、主として予防手段にあげられた外交的手段であると位置付けた。しかしながら、多くの場合、拡散対抗政策の中心は、防護手段に含まれた軍事的手段であると捉えられた[9]。その軍事的手段として拡散対抗政策であげられたのは、「抑止（deterrence）」、「攻撃（offense）」および「防御（defense）」であったが、とりわけ重要なのは、米国が損害の極小化を目指したということである。

「攻撃を受けた場合には大規模報復を行う」という威嚇を通じた懲罰的抑止（deterrence by punishment）は、冷戦期の米ソ間では機能したものの、確実性が低く、また相手国の合理性に過度に依存するという性格から、「ならず者国家」の大量破壊兵器使用に対しては必ずしも機能しないのではないかと考えられた。地域紛争における「ならず者国家」の利害はおそらく死活的なものであり、とくに米国が介入すれば、「ならず者国家」の政権はその生存が危機に晒されると認識するであろう。「ならず者国家」の指導者が、米国など西側諸国とは異なる価値や信念を有しているかもしれず、西側諸国の基準に照らして「合理的ではない」判断を行うかもしれない。このため、「ならず者国家」が、米国の懲罰的抑止にもかかわらず大量破壊兵器を使用する誘因は高く、逆に「ならず者国家」による大量破壊兵器使用の威嚇によって、米国が地域紛争への介入を抑止される可能性があると懸念された[10]。

たのは、自国周辺における大量破壊兵器拡散の脅威が低減、さらには除去されれば、それだけ自国の安全保障が強化されるということであったと思われる。1991年の湾岸戦争後に明らかになったイラクの大量破壊兵器能力、あるいは1993～94年の北朝鮮核開発疑惑により、冷戦期につくられた制度の不十分性が広く認識されたことも、不拡散体制の制度的な強化を比較的スムーズに進展させた要因の1つにあげられる。

8) Les Aspin, "Remarks to the National Academy of Science," December 7, 1993; William J. Perry, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and Congress*, February 1995 [http://www.defenselink.mil/execsec/adr95/cp_.html] を参照。

9) Leonard S. Spector, "Neo-Nonproliferation," *Survival*, Vol. 37, No. 1 (Spring 1995), p. 67, 82 を参照。

このことは、米国は懲罰的抑止のみならず、米国および同盟国・友好国の損害を限定する手段も追求すべきであるという主張を強めることになった[11]。拡散対抗政策には、そのための施策として、たとえば「攻撃」には、大量破壊兵器関連施設や弾道ミサイル発射基などへの爆撃によって、大量破壊兵器が使用される前に破壊し、無力化する外科的爆撃（surgical strike）が、また「防御」には、ミサイル防衛や、大量破壊兵器攻撃を受けた後の防護措置などが盛り込まれた。こうした施策によって米国の損害限定能力が高まれば、米国は軍事力の行使にかかるコスト、ならびに「ならず者国家」に抑止される可能性をともに低減でき、それだけ軍事的介入が容易になる[12]。だからこそ拡散対抗政策は、「究極的には拡散国に対する軍事力行使によって、強制的な武装解除を行うことを想定」し、「拡散対抗政策を不拡散政策の延長線上にあるものと位置づけ」ており、「強制的な武装解除能力を外交的手段の後ろ盾として加える」[13]ものと捉えられたのであった。

クリントン政権の実際の対応は、慎重かつ抑制されたものであった。たとえば、スーダンおよびイラクの大量破壊兵器関連疑惑施設に対する1998年の空爆や、国家ミサイル防衛（NMD）開発計画の継続は、米国を単独主義的であると批判したロシア、中国あるいはフランスなど国際社会、逆に同政権の取り組みが不十分であるとして圧力をかけた共和党が多数を占める議会の双方に配慮して、「限定的」に実施された。しかしながら、クリントン政権は、少なくとも宣言政策においては、「ならず者国家」の大量破壊兵器拡散問題に焦点を当て、外交的手段のみならず軍事的手段をも活用して対応するという方向性を明確に示していたのであった。

3. 「ポスト冷戦後」の米国の政策

ブッシュ（子、George W. Bush）政権は、2001年1月の発足当初より、前政権以上に「ならず者国家」の大量破壊兵器問題に焦点を当て、軍事的手段の活用も重視して対応するという方向性を示していた。パウエル（Colin L. Powell）国務長官は、就任前の議会証言で、大

10）「ならず者国家」に懲罰的抑止が機能しないかもしれないという理由をまとめたものとして、Keith B. Payne, *Deterrence in the Second Nuclear Age* (Lexington, Kentucky: University Press of Kentucky, 1996), pp. 79-119 を参照。また、「ならず者国家」の合理性に関しては、Robert Jervis, "Rational Deterrence: Theory and Evidence," *World Politics*, Vol. XLI, No. 2 (January 1989), p. 186; Keith B. Payne, "Deterring the Use of Weapons of Mass Destruction: Lessons from History," *Comparative Strategy*, Vol. 14, No. 4 (1995), p. 348 も参照。他方、「ならず者国家」に対しても懲罰的抑止が機能し得ると反論したものとして、John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "An Unnecessary War," *Foreign Policy*, No. 134 (January/February 2003), pp. 50-59 を参照。

11）たとえば、Payne, *Deterrence in the Second Nuclear Age*, pp. 129-136; Colin S. Gray, "Deterrence and Regional Conflict: Hopes, Fallacies, and 'Fixes,'" *Comparative Strategy*, Vol. 17, No. 1 (1998), pp. 52-55 を参照。

12）損害限定能力の強化は、「ならず者国家」に、大量破壊兵器攻撃が無益であると認識させることで、その使用を抑止するという、拒否的抑止（deterrence by denial）としても機能するとも考えられた。

13）石川「大量破壊兵器の拡散と米国」、47頁。

量破壊兵器の拡散防止が同政権の高い優先課題であると述べ、地域問題の文脈で、主として「ならず者国家」の拡散問題を取り上げたものの、大量破壊兵器不拡散体制に関してはほとんど言及しなかった[14]。またブッシュ大統領は、同年5月の国防大学における演説で、現在の切迫した脅威は「ならず者国家」からの大量破壊兵器攻撃であり、この脅威に対応するためには、「攻撃および防御双方の戦力に依存する新しい抑止の概念」、ならびに「ミサイル防衛の構築を認める新しい枠組み」が必要であると述べた[15]。ブッシュ政権は、大量破壊兵器の脅威に対抗するための包括的な「戦略は、不拡散措置（予防）の強化、より強固な拡散対抗能力（防護）、ならびに現在の脅威を抑止するための、攻撃的核戦力よりも防御に一層依存するという新しい概念を含まなければならない」[16]としたが、ミサイル防衛を積極的に推進するという政策とも相俟って、外交的手段よりも軍事的手段が重視されていると捉えられた。

9.11事件は、上述のような方向性が先鋭化する契機となった。その重要な要因は、9.11事件では大量破壊兵器が使用されたわけではなかったものの、大量破壊兵器テロに対する脅威認識が、とくに米国において急速に高まったことである。そのなかでブッシュ政権は、大量破壊兵器を保有するテロ支援国家としての「ならず者国家」の脅威を喧伝していった。これを象徴するのが、2002年1月の一般教書演説であった。ブッシュ大統領は、大量破壊兵器を「テロリストに供給するかもしれ」ず、「同盟国を攻撃したり、米国を脅迫しようと試みたりするかもしれない」として、北朝鮮、イラクおよびイランを「悪の枢軸（axis of evil）」と名指しし、これらの各「政権は、大量破壊兵器を追い求めることによって、世界の平和に重大かつ増大する危険を与えて」いると非難した[17]。ボルトン（John R. Bolton）国務次官も、「テロ支援国家と大量破壊兵器拡散の間の強い結びつきは明らかになって」おり、「わずかの例外を除き、テロ組織は、国家の支援なしには大量破壊兵器を取得できない」[18]として、「ならず者国家」と大量破壊兵器テロとの結びつきを強調した。

テロ組織や「ならず者国家」の大量破壊兵器問題に対して、米国は、軍事力の行使を含むあらゆるオプションを用いて対応するという姿勢を強く打ち出している。そのなかで注目されたのが、先制行動（preemptive action）であった。ブッシュ政権が2002年9月に公表した

14) Colin L. Powell, "Statement of Secretary of States-designate Colin Powell," prepared for the Confirmation Hearing of the U. S. Senate Committee on Foreign Relations, January 17, 2001 [http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01011701.htm] を参照。大量破壊兵器拡散問題に関するブッシュ政権の具体的な政策も、まずイラク問題、ついで北朝鮮問題について明らかにされた。

15) George W. Bush, "Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University," Fort Lesley J. McNair, Washington D. C., May 1, 2001 [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html].

16) "Missile Defense and Nonproliferation," Fact Sheet, Bureau of Nonproliferation, U. S. Department of State, September 1, 2001 [http://www.state.gov/t/np/rls/fs/2001/4932.htm].

17) George W. Bush, "The President's State of the Union Address," Washington D. C., January 29, 2002 [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html].

18) John R. Bolton, "The New Strategic Framework: A Response to 21st Century Threat," *U. S. Foreign Policy Agenda: An Electronic Journal of the U. S. Department of State*, Vol. 7, No. 2 (July 2002), p. 5.

『米国の国家安全保障戦略』では、テロ組織や「ならず者国家」による大量破壊兵器使用などといった「敵対行動を未然に防止するために、必要であれば、米国は先制的に行動する」ことが明確に示された。そうした先制行動が必要な理由として『米国の国家安全保障戦略』であげられたのは、大量破壊兵器攻撃を受ければ甚大な被害が予想されるため、「敵に最初に攻撃させてはならない」が、テロ組織や「ならず者国家」による大量破壊兵器の使用可能性は高く、これらに対する懲罰的抑止の効果には限界があり、しかも大量破壊兵器攻撃がテロ組織や「ならず者国家」によって警告なくに実行され得るということであった[19]。

無論、先制行動には非軍事的手段も含まれるし、米国は、すべてのケースにおいて先制的に軍事力を行使するわけではないと繰り返している[20]。また『米国の国家安全保障戦略』では、「大量破壊兵器に対抗するための包括的な戦略」として、「プロアクティブな拡散対抗努力」、「強化された不拡散努力」、ならびに「効果的な結果管理（consequence management）」という3つの要素をあげ[21]、外交的手段を1つの柱に含めている。これら3つの要素は、2002年12月に公表された『大量破壊兵器に対抗するための国家戦略』で、より詳しく説明されたが、「不拡散」については、米国の「戦略全体において重要な役割を果たしている」既存の不拡散「体制を支持し、これらの体制の有効性と履行状況の改善に向けて取り組む」[22]ことなどが明記されている。

しかしながら、ブッシュ政権は、「以前の条約およびレジーム・アプローチを格下げし、効果的な結果管理とともにプロアクティブな拡散対抗の地位を高めた」[23]と指摘されている。『大量破壊兵器に対抗するための国家戦略』では、「拡散対抗」に関して、「強い宣言政策および効果的な軍事力が現代の抑止態勢の不可欠な要素」であり、「大量破壊兵器の使用に対して、あらゆる選択肢をとることを含め、圧倒的な軍事力で対応する権利を留保する」として、核兵器を用いて報復する可能性を示した。また、「米軍……は、適切なケースでは先制的な措置を含めて、大量破壊兵器で武装する敵に対する防御能力を持たなければならない」として、敵の大量破壊兵器関連施設を探知し破壊する能力、強力な積極的および消極的防衛、ならびに緩和措置（mitigation measures）を講じることがあげられた。さらに「切迫した攻撃や進行中の攻撃を中断させ、将来の攻撃の脅威を排除するため」に、「大量破壊兵器攻撃の源に反撃する態勢を維持しなければならない」[24]ともされている。

ブッシュ政権は、「敵対行動を未然に防止する」ことを目的とした先制行動および体制変革

19) United States of America, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 15.
20) *Ibid.*; Condoleezza Rice, "Dr. Condoleezza Rice Discusses President's National Security Strategy," New York, October 1, 2002 [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021001-6.html] を参照。
21) *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 14.
22) United States of America, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 2002, p. 4.
23) Jason D. Ellis, "The Best Defense: Counterproliferation and U. S. National Security," *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003), pp. 116-117 を参照。
24) *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, p. 3.

(regime change) をオプションに含めていることとも相俟って、クリントン前政権にも増して、「ならず者国家」(およびテロ組織) の大量破壊兵器使用に対する損害の極小化を目指しているといえる。損害限定能力の強化は、軍事的手段を行使するという威嚇の信憑性を高めることにつながるが、同時に軍事的手段の行使にかかる敷居を低めるものと映るであろうし、「強力な拒否戦力が懲罰戦略を実施する意志を高める」[25] ことにもなるため、好戦的な印象を与えやすい。とりわけ現状では、ミサイル防衛など防御的手段の信頼性が高くはないことから、先制行動や体制変革を含む攻撃的手段を通じた損害限定の重要性が高まることになり、損害限定能力を強化するという政策の好戦性を際立たせている。

こうしてブッシュ政権は、外交的な拡散防止努力よりも軍事的手段の活用を重視して、必要であれば単独ででも、「ならず者国家」の大量破壊兵器拡散問題に対応するという方向性を先鋭化させていった。そこには、9.11事件以降、新保守主義派をはじめとする、軍事力の行使に積極的な強硬派がブッシュ政権内で急速に台頭したことが、大きな影響を与えていたと思われる。しかしながら同時に、大量破壊兵器拡散問題の焦点が拡散懸念国による不拡散義務の遵守や受諾になっているにもかかわらず、現在の大量破壊兵器不拡散体制に強制力が欠けていることも、ブッシュ政権の政策に影響を与えた要因の1つとして指摘できよう[26]。大量破壊兵器保有の強い意思を持つ拡散懸念国が、経済制裁など非軍事的措置だけで、その保有を放棄するとは考えにくい。そうした国に不拡散義務の遵守や受諾を強制するためには、軍事力という要素が必要となってくる。国連安保理が「平和に対する脅威」であると決定し、軍事的措置を含めた手段で対応することを容認する決議を出せば、軍事力の行使による大量破壊兵器の武装解除は合法的なものになる。しかしながら、大量破壊兵器拡散が国際犯罪とはなっていないなかで[27]、不拡散義務に反する行動をとったというだけで安保理が「平和に対する脅威」であるとの決定を出すとは考えにくいし、軍事的措置の実施を容認する可能性はさらに小さいであろう。米国は、「国際社会の支持を得るための努力を惜しまない」としつつも、こうした現状から、国連による授権が得られなかったとしても、「脅威が大きいほど、行動をとらずにいるための危険が大きくなる」として、「必要な場合には単独での行動も厭わない」[28] ことを正当化していった。

ブッシュ政権は、上述のような政策の構築および明示化と並行して、イラクに対する圧力

25) グレン・H・シュナイダー「拒否と懲罰による抑止力」高坂正堯、桃井真編『多極化時代の戦略(上):核理論の史的展開』日本国際問題研究所、1973年、41頁(原典 Glenn H. Snyder, "Deterrence by Denial and Punishment," Davis B. Bobrow (ed.), *Components of Defense Policy* (Chicago: Rand McNally & Company, 1965), pp. 209-237)。

26) たとえば、Marshall Billingslea, Deputy Assistant Secretary of Defense, "Strengthening Multilateral Non-Proliferation Regimes," Testimony before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Senate Committee on Government Affairs, July 29, 2002 [http://www.senate.gov/~gov_affairs/072902billingslea.htm] は、不拡散体制に強制力が欠けている点を限界の1つにあげている。

27) Barry Kellman, "WMD Proliferation: An International Crime?" *The Nonproliferation Review*, Vol. 8, No. 2 (Summer 2001), pp. 93-101 を参照。

28) *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 6.

を強めていった。米国は、アフガニスタンにおける「テロとの戦争」後、イラクによる大量破壊兵器の使用、他国への侵略、大量破壊兵器の廃棄を定めた国連安保理決議687をはじめとする関連決議への度重なる不遵守、大量破壊兵器の貯蔵や開発の継続、ならびにテロ組織とのつながりなどを理由にあげ、「悪の枢軸」のなかでもイラクの大量破壊兵器問題を最優先で迅速に解決されるべき課題と位置付けた。ブッシュ大統領は、2002年9月の国連総会演説で、イラクの大量破壊兵器能力を武装解除するのに「必要な決議を作成するために、国連安保理と協力する」[29]としたが、他方でブッシュ政権は、必要であれば国連の枠外であっても、軍事的手段をも用いて強制的に武装解除するという威嚇を繰り返した。米国議会も10月、必要な場合にはイラクにおける軍事力の行使を承認するという決議を圧倒的多数で可決した。

米国の軍事的圧力が強まるなか、国連安保理は11月8日、全会一致で決議1441を採択した。その内容は、イラクに「武装解除義務を遵守する最後の機会」を与え、「その義務に引き続き違反する場合にはイラクは深刻な結果に直面するであろうと、安保理が繰り返し警告してきたことを想起する」というものであった。イラクは、この決議を受諾したものの、武装解除や国連査察に全面的に協力したわけではなかった。これに対して米国は、ペルシャ湾岸への米軍の増派を進めるとともに、英国およびスペインと共同で、イラクへの武力行使を容認する安保理決議の採択を求めた。しかしながら、仏露独が査察の継続を主張し、武力行使容認決議案に強く反対したため、安保理での議論はまとまらなかった。

2003年3月17日、ブッシュ大統領は、イラクに対する最後通告を行い、イラクの大量破壊兵器などの脅威をあげて、「行動を起こさないことのリスクのほうがはるかに高いため、……今行動する」として、イラクに対する先制行動および体制変革の正当性を主張した。また、「いくつかの安保理常任理事国は、イラクの武装解除を強制するいかなる決議案にも拒否権を発動すると公式に表明して」おり、「国連安保理はその責任を果たしていない」ことから「米国が立ち上がる」という意思を明確にした[30]。その2日後、日本などの支持を得つつも安保理での新しい決議が採択されないまま、米国は英国などとともにイラクに対する武力行使を開始した。イラク戦争の結果、フセイン（Saddam Hussein）政権は崩壊し、米国は5月1日にイラクにおける主要な戦闘の終結を宣言した。

4. ブッシュ政権の政策のインプリケーション

冒頭でも述べたように、「ならず者国家」の大量破壊兵器拡散問題に焦点を当て、外交的手

29) George W. Bush, "Remarks by the President in Address to the United Nations General Assembly," New York, September 12, 2002 [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html].
30) George W. Bush, "Remarks by the President in Address to the Nation," March 17, 2003 [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html].

段のみならず軍事的手段も重視して対応することは、必ずしも間違った方向性ではない。大量破壊兵器不拡散体制は冷戦後、すでにかなりの程度まで制度的に強化され、問題の焦点は、「ならず者国家」を含む少数の拡散懸念国に、いかに対応するかということとなってきた。不拡散体制は完全なものではないし、改善されるべき点もあるが、制度的に一層の強化がなされたとしても、それが直接的に拡散懸念国の問題を解決に導くとは限らず、逆に義務を誠実に遵守する国の負担だけが増していくことになりかねない。大量破壊兵器保有の強い意思を持つ拡散懸念国は、不拡散体制の如何にかかわらず、その保有を追求すると思われ、そういった問題には個別的に対応していかざるを得ない。米国は、拡散懸念国のなかでも「ならず者国家」の問題を最優先課題としている。もちろん、これは米国の国益や脅威認識を多分に反映したものである。ただ、個別的な対応が求められる場合には、一定の優先順位付けが必要になるであろう。また「ならず者国家」のなかには、他の拡散懸念国に比して、地域や国際の平和および安全に高い脅威をもたらし得る国があることも否定できない。

個別的な対応において、不拡散義務を強制するためには、軍事力という要素を無視することはできない。「効果的な外交には、軍事力行使の信頼できる威嚇が必要になるかもしれない」[31]し、「交渉と時に『飴』(報酬)は必要であるが、他方に抑止や対抗の体制がなければ、……(「ならず者国家」のような)挑戦国の行動を変えることはできないであろう」[32](括弧内筆者)。こうした強制外交の効果は、必要時には軍事力を実際に行使するという強い意思と能力がなければ、失われてしまう。さらにいえば、軍事力を背景とした圧力にもかかわらず解決しない拡散問題によって国際社会に極めて深刻な脅威がもたらされ得る場合、軍事力を実際に行使してでもその脅威を排除するほうが、国際の平和と安全に資することもあり得よう。

そうした軍事的措置が国連の決定によってなされるとしても、実際に行動するのは国家であり、軍事力など必要な能力が国家から十分に提供されなければ、義務の強制は成功しない。そうした十分な能力を有しているのは、現状では米国だけである。その米国は、単独であれ多数国間の枠組みの下であれ、とくに「ならず者国家」の大量破壊兵器拡散問題に積極的に関与し、必要であれば軍事力の行使も辞さないという意思を明確にしている。イラク問題における米国の対応は、そういった意思と能力を示すとともに、「ならず者国家」に対しては強制的な大量破壊兵器の武装解除がなされ得るという前例を設定しようとしたものとも捉えられる。米国は、イラク問題での先制行動および体制変革の実施は例外的な対応であり、これが他国にも直ちに適用されるわけではないとする一方で、たとえばボルトン国務次官は、イラク戦争について、「米国大統領が大量破壊兵器を国家から除去するという決断のなかで、す

31) Robert L. Gallucci, "US Nonproliferation Policy: Lesson Learned from Our Experience with Iraq and North Korea," Barry R. Schneider and William L. Dowdy (eds.), *Pulling Back from the Nuclear Brink: Reducing and Countering Nuclear Threats* (London: Frank Cass, 1998), p. 14.

32) 納家「大量破壊兵器不拡散の思想と展開」、28頁。

べての選択肢をオープンにすると述べるとき、それについて真剣であるというメッセージを（「ならず者国家」に）送った」[33]（括弧内筆者）とも述べている。米国に「悪の枢軸」や「ならず者国家」と名指しされた国も、おそらく自国に対する先制行動や体制変革が絶対に実施されないとの確信は持てないであろう。こうした圧力が、これらの国の行動を徐々にではあれ変化させ、最終的には大量破壊兵器の放棄をもたらす可能性もゼロではない。

こうした対応によって拡散問題が解決されていくとすれば、それ自体は好ましいものである。他方で、「ならず者国家」に焦点を当て、外交的手段のみならず軍事的手段も重視した大量破壊兵器拡散問題への対応が、大量破壊兵器拡散問題や不拡散体制に、逆に好ましくないインプリケーションを持つ可能性もある。

たとえば、「ならず者国家」は、イラクの抑止力の弱さ、とりわけ核兵器を保有していなかったことが、米国による先制行動や体制変革を許したという教訓を引き出し、米国を抑止するために、核兵器をはじめとする大量破壊兵器の保有や増強に固執するかもしれない[34]。圧倒的な通常戦力を誇る米国は、「軍事における革命（RMA）」やトランスフォーメーションによって他国との格差を一層拡大しようとしているが、これが逆に通常戦力の圧倒的な劣勢の相殺を目的とした大量破壊兵器の拡散を促進するかもしれない[35]。また米国が、「ならず者国家」問題への対応に必要だとして核兵器の有用性や価値を高めれば、大量破壊兵器拡散防止の努力が損なわれるかもしれない。

米国といえども、軍事力を無制限に行使できるわけではない。その抑制要因には様々なものが考えられるが、ここでは外科的爆撃の限界、ならびに軍事力行使によって想定される米国および同盟国・友好国の損害をあげておきたい。敵の大量破壊兵器能力が外科的爆撃にも耐え得るように秘匿あるいは防護されていれば、そのような攻撃の効果は大きく減じられる。また、米国の攻撃に対する敵の反撃によって、米国や同盟国・友好国が大規模な損害を被ることが予想される場合、米国は攻撃を躊躇せざるを得ないであろう[36]。北朝鮮問題が、先制行動や体制変革といった、いわゆるブッシュ・ドクトリンの真のテストケースであると論じられているのは、まさにこのためである。地下などに構築されている核関連施設などの攻撃目標を、米国が正確に把握して確実に攻撃できるという保証は必ずしもないし、北朝鮮が全面的に反撃すれば、日米韓、とりわけソウルに甚大な被害が及ぶと予想される[37]。米国が軍

33) "Radio Sawa Interview with John Bolton, Under Secretary of State for Arms Control and International Security Affairs," Washington D. C., April 5, 2003 [http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/03041601.htm].

34) François Heisbourg, "A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences," *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003), pp. 84-86 などを参照。

35) RMA との関連でこの点を論じたものとして、Patrick M. Morgan, "The Impact of the Revolution in Military Affairs," Eric Herring (ed.), *Preventing the Use of Weapons of Mass Destruction* (London: Frank Cass, 2000), pp. 132-162 を参照。

36) Walter B. Slocombe, "Force, Pre-emption and Legitimacy," *Survival*, Vol. 45, No. 1 (Spring 2003), pp. 123-128 を参照。

37) Joseph S. Nye, "Bush Faces a Tougher Test in North Korea," *The Boston Globe*, 7 May 2003 [http://bcsia.

事的手段をも活用して不拡散義務を強制する姿勢を強く打ち出しているにもかかわらず、それが現実にはほとんど実行できないということになると、拡散問題は解決せず、米国の信頼性が低下し、抑止力や戦争遂行能力の確保による国家安全保障の強化を目的とした大量破壊兵器の一層の拡散が進行することも考えられる。

また、米国の関与が大量破壊兵器拡散問題への対応に不可欠であるとすると、米国の国益が強く反映され、米国の優先課題が優先される形で、世界の拡散問題への対応がなされることになるであろう。そうした対応は、米国の国益、あるいは米国との関係によって大量破壊兵器の保有が罰せられる国と必ずしもそうでない国とが分別され、「ならず者国家」など米国に敵対する国、あるいは米国が好ましくないと考える国の大量破壊兵器問題が先制行動や体制変革を含めて厳しく罰せられる一方で、それ以外の拡散懸念国の問題が無視、黙認あるいは容認されることになり得る[38]。5核兵器国による核兵器の保有が一時的であるにせよ認められている一方で、それ以外の国は核兵器を含む大量破壊兵器の保有が禁止されるという、本来的に不平等的性格を持つ大量破壊兵器不拡散体制に、新たな不平等性が加わることになりかねないのである。

加えて、米国があまりにも恣意的に優先課題を設定し、さらに軍事的手段の実施を濫用していると捉えられる場合、米国は単独主義的であるとの強い批判を受け、国際社会からの支持を得られなくなるであろう。包括的核実験禁止条約（CTBT）批准拒否、新型核兵器の開発、あるいは核兵器の価値を高めたり、その使用の敷居を下げたりするような政策など、核不拡散体制の規範の1つである核軍縮の促進に反するような行動も、米国に対する批判を高めることになる。米国が、国際的あるいは多数国間の枠組みを無視して単独主義的な行動を繰り返せば、拡散防止を長期にわたって成功させるのに必要な多国間合意、制度的インフラおよび協力的精神が損なわれ、大量破壊兵器不拡散体制の信頼性は低下していくであろう[39]。もちろん、大量破壊兵器不拡散体制の信頼性が低下しても、同体制をめぐる動向に、短期的に目に見える影響を及ぼすとは限らず、中長期的にいかなる影響があるかも明確ではない。しかしながら、不拡散体制の信頼性が大きく損なわれれば、これを軽視あるいは無視するような行動が頻発したり、そのような行動の口実に用いられたり、不拡散体制に関連する条約

---

ksg.harvard.edu/publication.cfm?program=CORE&ctype=article&item_id=579]; Steven E. Miller, "Testing the Bush Doctrine," *The Harvard Crimson*, May 9, 2003 [http://www.thecrimson.com/printerfriendly.aspx?ref=348054] を参照。

38) こうした点を批判したものとして、George Perkovich, "Bush's Nuclear Revolution: A Regime Change in Nonproliferation," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 2 (March/April 2003), pp. 2-8; Joseph Cirincione, "How Will the Iraq War Change Global Nonproliferation Strategies?" *Arms Control Today*, Vol. 33, No. 3 (April 2003) [http://www.armscontrol.org/act/2003_04/cirincione_apr03.asp] を参照。

39) Michael Hirsh, "Bush and the World," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (September/October 2002), p. 35; G. John Ikenberry, "America's Imperial Ambition," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (September/October 2002), pp. 56-58; Michael E. O'Hanlon, Susan E. Rice and James B. Steinberg, "The New National Security Strategy and Preemption," *Policy Brief*, The Brooking Institution, No. 113 (December 2002), pp. 2-3 を参照。

や取極などから脱退する国が相次いだりする可能性は排除できない。大量破壊兵器不拡散体制の信頼性の低下は、体制のさらなる弱体化や崩壊を導くという、重大な不利益をもたらしかねないといえる。

5. おわりに

「ならず者国家」の大量破壊兵器拡散問題に焦点を当て、軍事的手段をも活用して不拡散義務を強制するという対応により、拡散問題が解決されていくとすれば、それ自体は好ましいものである。そうした対応に、米国の軍事力という要素が不可欠であることはいうまでもない。他方で、こうした対応は、中長期的にはもちろん短期的にも、大量破壊兵器拡散問題や不拡散体制に好ましくないインプリケーションを持ち得る。とりわけ米国の行動が単独主義的に過ぎると捉えられる場合、その可能性は一層高まるであろう。

ミューラー（Harold Müller）は、多数国間軍備管理・不拡散協定における遵守の強制が成功するための条件として、「条約締約国の調和」、「リーダーシップ」、ならびに「主要国の協力」をあげた。そして、とくに超大国であり単極でもある米国が、「リーダーシップ」の発揮ではなく、単独主義的な行動をとる場合、主要国は米国に協力せず、条約締約国の調和も低下して、遵守の強制が成功しないばかりか、その基礎となる国際協定の枠組みも損なわれる可能性があると論じている[40]。

米国が、仮に軍事力を行使するとしても、それが「リーダーシップ」の発揮であると捉えられるためには、そこに正当性を得るための十分な努力がなされる必要がある。だからこそ米国は、大量破壊兵器不拡散体制や国連といった多数国間の枠組みを、改めて重視しなければならない。「国際制度は、力の行使を、より抑制的で規則化したものにするが、その力を、より永続的で規律正しく正当なものにすることもできる」[41]からである。そのためには、米国は、不拡散体制の規範や義務を選択的に重視あるいは実施してはならない。たとえば、核不拡散体制の規範の1つである核軍縮の促進に、これまで以上に真剣かつ積極的に取り組むことが求められるし、「ならず者国家」以外の拡散懸念国、とりわけインド、パキスタンおよびイスラエルという「事実上の核兵器国（*de facto* nuclear-weapon states）」の問題についても、解決のための取り組みを主導していくことが望まれる。

他方、日本など他の主要国に求められているのは、米国に多数国間の枠組みを重視するよう求め、あるいは説得していくことだけではない。米国が単独でも行動することを決意した

40) Harold Müller, "Compliance Politics: A Critical Analysis of Multilateral Arms Control Treaty Enforcement," *The Nonproliferation Review*, Vol. 7, No. 2 (Summer 2000), pp. 77–90 を参照。

41) G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 273.

とき、これに正当性が認められない場合には強く反対しなければならないが、逆に国際の平和と安全、世界秩序、あるいは大量破壊兵器不拡散体制の規範などと照らして正当性が高いと判断される場合には、米国の「リーダーシップ」を支持し協力する覚悟も持たなければならない。米国の行動をただ批判あるいは支持するだけでは、「ポスト冷戦後」の大量破壊兵器不拡散体制、さらには世界秩序の再強化や再構築は望めないと思われる。