

# ブッシュ政権のイラク問題への対応と 大量破壊兵器拡散問題

黒崎 輝

明治学院大学国際平和研究所特別所員

## はじめに

9.11同時多発テロ事件から1年余りが経った2002年秋以降、イラクの大量破壊兵器（WMD）廃棄問題をめぐって国際情勢が緊迫化している。本稿執筆時点（3月17日）では、アメリカがイギリス、スペインと共同でイラクへの武力行使の道を開く決議案を国連安全保障理事会に提出しているが、国連加盟国の大多数はイラクに対する査察の継続を求めて武力行使に慎重または反対の立場を示し、国際世論も反戦の声を強めており、同決議案が採択されるか否かは予断を許さない状況にある。しかし、ブッシュ大統領は安保理から承認を得られなくとも、軍事的手段でイラクを強制的に武装解除することを辞さない決意を繰り返し明らかにしており、アメリカのイラク攻撃はもはや不可避との観測が強まっている。

目下のイラク危機が生まれた大きな原因のひとつに、イラク側の対応があることは否定できない。イラクは1991年の湾岸戦争の停戦合意によって、

自国のWMD廃棄を義務づけられたが、これまで12年にわたってフセイン政権は、その義務を誠実に履行していると国際社会を納得させることに努めてきたとは言い難い。その結果、イラクと国際社会の間に信頼感が欠如してきたことが、いまのイラク問題の背景にはある。

だが、他方でフセイン政権の打倒をめざすブッシュ政権は、なぜいまイラクを攻撃しなければならないのか、という国際社会の疑問に対して説得力のある回答を示しているわけではない。その意味で、ブッシュ政権の対イラク外交に対する懸念や非難の多くが、理由や動機は異なれ、その点に根ざしているのは当然であり、そのような問いかけは、ブッシュ政権のイラク問題への対応を考えるうえで重要な視点を提供しているように思われる。

しかしながら、この小論ではあえて、それとは異なる視点からブッシュ政権の対イラク外交について批判的に検証してみたい。すなわち、ブッシュ政権はイラク問題をWMD拡散問題の文脈に位置づけようとしているが、国際的なWMD不拡散の取り組みにとって、はたしてアメリカのイラク問題への対応が望ましいものなのか、という視点である。アメリカのイラク攻撃がいよいよ現実味を帯びてきた現在、北朝鮮の核兵器開発問題というもうひとつのWMD拡散問題にも直面している国際社会にとって、そのような視点からブッシュ政権のイラク問題への対応の国際的含意について考えることには少なからぬ意義があろう。

### くろさき あきら

1972年生。東北大学法学研究科修士課程修了。東北大学法学研究科助手を経て、2002年より現職。共訳書に『ミサイル防衛 大いなる幻想』（2002年）がある。

## 1 「先制行動」論とWMD拡散問題

最初に取り上げたいのは、WMD廃棄問題を理由にブッシュ政権が対イラク強硬外交を展開していく過程で登場した、いわゆる「先制行動」(preemption)論である。これは、2002年6月1日にブッシュ大統領がウェスト・ポイント演説で初めて表明し、同年9月に米議会に提出されたブッシュ政権最初の「米国家安全保障戦略」、12月に同政権が発表した「大量破壊兵器と闘うための国家戦略」(以下、対WMD国家戦略)に盛り込まれ、すでに米国内外で激しい論争を巻き起こしている。

この「先制行動」論は次のように要約できる。世界には危険を顧みずにWMDを手に入れようとしているアメリカに敵対的な国家やテロ組織が存在する。そのような敵には抑止は必ずしも有効ではない。また、WMDが米本土や米軍、友好諸国、同盟諸国に対して使用されれば、甚大な被害が生じよう。したがって、敵対的な国家やテロ組織によるWMDの拡散や使用を阻止するためには、たとえ差し迫った脅威がなくても、軍事力の行使を含む先制行動によって脅威の源を除去する選択肢をアメリカは保持する必要がある。

いかなる理由であれ、アメリカが国連安保理の承認なしにイラク攻撃に踏み切れば、この「先制行動」論が実践されることになる。以下では、「先制行動」論とWMD拡散問題との関連について考えてみよう。

まず、ブッシュ政権の「先制行動」論は、戦争禁止の現代国際法の枠組みのなかでは法的正当性をもたないことを確認する必要がある。ここでは詳細に論述できないが、敵の攻撃が「差し迫っている」という争う余地のない証拠をもとに行なわれる軍事行動という意味での「先制攻撃」については、これを国際法上正当な自衛権の行使とみな

す意見がある。しかし、ブッシュ政権が「先制行動」と呼ぶものはむしろ、武力紛争が差し迫ってはいないが、不可避であり、対応の遅れが大きな危険を伴うという考えに基づいて開始される「予防戦争」に近く、それは明らかに国際法上正当化しえない行為である。

たとえば、イスラエルは1981年にイラクのオシラク原子力発電所を爆撃したさい、これをイラクの核兵器開発を阻止するための自衛的行為と呼んだが、国連安保理は「国連憲章の明白な違反」と非難する決議(決議487)を全会一致で採択している。当然アメリカもこれには賛成した。現在ブッシュ政権は「先行的自衛」(anticipatory self-defense)の行為として先制行動の必要性を正当化しているが、それは従来の国際法の枠組みから逸脱した行為であるといわざるをえない。このような「先制行動」論が究極的には国際法の自衛権概念を変えることまで狙ったものなのかは定かではない。ただ、そこから、具体的にはイラクとの戦争を視野に入れて、唯一の軍事超大国であるアメリカが伝統的な国際法の制約からより自由に軍事力を行使しうる国際環境をつくらうという、ブッシュ政権の政治的意志を読みとることは難しくない。

そのうえで、ブッシュ政権の「先制行動」論の国際的な影響について考えると、次のような問題が指摘できる。それは、国家による武力行使の敷居を低くし、これまでよりも軍事力が使用されやすい国際環境を生む危険である。9.11テロ事件後、アメリカはテロに対する自衛的行為としてアフガニスタンでの軍事行動を開始したが、その後、イスラエルがパレスチナ問題への対応に、またインドがパキスタンとのカシミール問題への対応にアメリカの対テロ戦争の論理を持ち込み、軍事力による問題の解決をめざす方向に傾いていったことを、ここでは想起する必要がある。

2002年10月、ライス大統領補佐官(国家安全保障問題担当)は、先制攻撃は限定的な場合にの

み実行されるべきで、その場合にも外交を含む他の手段が尽くされなければならないとの見解を開陳し、「先制行動」論を乱用しないよう他国に釘を刺している。しかしながら、そのようなことを説く政治的正当性をブッシュ政権が持ち得るかは、はなはだ疑問である。

ともあれ、国家の主観的判断により自由に軍事力が行使されるような国際環境は、WMD不拡散にとって好ましくない。とくに「先制行動」論のように自衛が目的とはいえ、攻撃的な軍事・安全保障戦略が支配的な状況においては、攻撃されると脅威を感じている国が抑止の手段としてのWMDに関心を強める恐れがあるからだ。このことは、WMD拡散の促進要因となろう。

また、これと関連して、アメリカがイラクに対して武力行使も辞さない強硬路線を前面に押し出す一方、北朝鮮の核兵器開発問題に関しては非軍事的解決をめざしているという事実が他国に与える影響も考慮する必要がある。一方では、「イラクの武装解除が、北朝鮮の核開発を抑止する」という見方がある。しかし、これについては、WMDに関心をもつ国はむしろ、「アメリカによる攻撃を避けるためには、できるだけ早くWMDを保有し、アメリカを抑止しなければならない」という教訓をイラク・北朝鮮問題へのアメリカの対応から引き出し、WMD不拡散がより困難になると議論することもできそうである。結局、どちらが正しいかを先験的に判断することは不可能であるが、少なくとも「先制行動」論にWMDの拡散を促す危険性が胚胎していることは間違いない。

## 2 核兵器使用政策とWMD拡散問題

それでは次に、昨年12月にブッシュ政権が発表した「対WMD国家戦略」を手がかりに、同政権の核兵器使用政策とWMD拡散問題との関連について考えてみたい。

この文書が関心を集めた理由のひとつには、アメリカの核兵器使用政策にかかわる次のような方針が盛り込まれたことがあった。それは、アメリカに敵対的な国家やテロリストによるWMDの拡散や使用を抑止するためには強い「宣言政策」が必要であるとの認識に基づき、米本土や米軍、友好諸国、同盟諸国への生物・化学兵器を含む非核兵器による攻撃に対して、核兵器で報復する可能性を示唆するものであった。具体的には、対イラク攻撃を開始した場合に、イラクが生物・化学兵器を使用しないよう牽制する意図が込められていると考えられる。

もっとも、この文書は従来の核兵器使用政策の変更を意図しているわけではない。それは核兵器の使用を明言せず、「あいまいさ」を残しているが、この「あいまい」政策は決して目新しいものではない。1978年にカーター政権は、核不拡散条約(NPT)に加盟する非核兵器国に対して条件付きではあるが核兵器を使用しないことを約束する、限定的な「消極的安全保障」を宣言し、以後この方針は歴代政権によって確認されてきた。しかしながら、アメリカ政府は生物・化学兵器に対する報復手段として核オプションを排除しない意向を折に触れて示唆し、核兵器使用に関して「あいまいさ」を残そうとしてきたのである。しかも、冷戦終結後、少なくとも核兵器使用に関する「運用政策」においては、生物・化学兵器の使用に対する報復手段としての地位が核兵器に与えられるようになっていた。

しかし、同文書は「あいまいさ」をアメリカ政府の確立した「宣言政策」に格上げた点に特徴があり、その政治的意味は決して小さくないように思われる。まず指摘できるのは、NPT体制に与えるマイナスの影響である。2000年NPT再検討会議で米ロ英仏中の5核兵器国が「核廃絶に向けての明確な約束」に合意したことを踏まえ、同会議の最終文書には、核軍縮に関するNPT第6条の具体的措置として、「核兵器システムの

作戦上の地位をさらに低めるような具体的な合意された諸措置」を核兵器国はめざすとの約束が盛り込まれた。換言すれば、アメリカは他の核兵器国と共に核兵器の軍事的な重要性を縮小する責務をNPT加盟国に対して負っているといえる。しかるに、ブッシュ政権の核兵器使用に関する新しい「宣言政策」はむしろ、生物・化学兵器という他のWMDに対する究極の抑止力としての核兵器の役割を強調するものであり、その合意に逆行し、NPT体制への信頼を損なうものといわざるをえないだろう。

さらに、他の核保有国の核兵器使用政策への影響も考慮する必要がある。すなわち、最強の核保有国アメリカにならない、核兵器がより使われやすい方向へ他の核保有国が政策を修正する可能性である。この点で興味深いのは、2003年1月4日にインドの安全保障内閣委員会が発表した核ドクトリン実行方針である。1999年8月、インドは核ドクトリン草案を発表し、他国の核兵器の使用に先立って自国の核兵器を使用することはないという「核先制不使用」原則を明らかにしていたが、その方針では、「インドまたはいかなる場所であれインド軍に対する生物または化学兵器による大規模な攻撃が行なわれた場合には、インドは核兵器による報復の選択肢を保持する」ことが「宣言政策」として打ち出されたのである。さらに核保有国の「宣言政策」を通じて、核兵器使用の敷居が低くなれば、とくに核保有国に自国の安全を脅かされていると感じている非核保有国が、抑止力としての核兵器への関心を強め、核拡散が促される恐れも指摘できよう。

また、もうひとつの問題として、強化地中貫通型核兵器（RNEP）と呼ばれる、強化された地下施設を攻撃するための「使える」新型核兵器の開発をめぐる米国内の動きに触れておきたい。というのは、そこからはRNEP開発がアメリカの対WMD戦略の一部として推進されようとしている兆候をうかがうことができるからである。すな

わち、現在、2001年12月に国防総省が議会に提出した「核態勢見直し（NPR）」や「対WMD国家戦略」は、RNEPに直接言及はしていないが、アメリカに敵対的な国家やテロ組織のWMD能力を破壊するために新しい能力を開発する必要性を指摘している。そして、2002年11月には米議会が、RNEPの実現可能性と開発費用に関する研究を承認し、条件付きながらRNEP計画のために予算を認めたのである（ただし、念のため付言すれば、その動きは対イラク戦争でのRNEPの使用をめざしたものではない）。

このようなRNEP開発に関してもっとも憂慮すべきこととしては、過去、半世紀以上にわたって維持されてきた「核不使用」のタブーが破られる可能性を高めるという危険がある。しかし、ここで指摘したい問題はもうひとつある。それは、RNEP開発は、世界的な核不拡散体制に対する挑戦を意味しているということがある。たとえばRNEP開発は、NPTの5核兵器国が合意した「核廃絶へ向けての明確な約束」に反する行為であり、結果としてNPT体制の信頼性を掘り崩す恐れがある。また、アメリカは包括的核実験禁止条約（CTBT）を批准せずに、一方的に核実験禁止をつづけてきたが、仮にRNEP開発のために核実験が再開されることになれば、1998年に成立するもいまだ発効の目処が立っていないCTBTに致命的な大打撃を与えかねない。ブッシュ政権の対WMD戦略のなかに含まれている、このような国際的な核不拡散の取り組みに対する潜在的な危険性も看過されてはならないだろう。

### 3 今後の課題

以上、イラク危機が展開する過程で、ブッシュ政権がアメリカの対WMD戦略の一環として打ち出した、「先制攻撃」論と核兵器使用政策について検証してきた。その結果、ブッシュ政権のイラ

ク問題への対応は、世界規模でWMDの拡散を促進し、とくに核不拡散体制の基盤を揺るがしかねない危険性を孕んだものであることが明らかにできたと思う。イラクのWMD問題が、過去10年以上の間、国際的なWMD不拡散の取り組みにとって切実な課題ではあったことは事実である。しかしながら、そのような危険を冒すことを政治的に正当化しうるほどの利点が、ブッシュ政権のイラク問題への対応をみいだせるかといえ、疑問である。さらに言えば、そもそも軍事力によってイラクのWMD問題が解決する保障はどこにもないのである。

ブッシュ政権の対イラク外交に関しては、すべてさまざまな問題が指摘されているが、国際的なWMD不拡散への取り組みという視点からも、それに異議を唱えるに十分な理由があるといえよう。いまのところ、この小論で指摘してきたような問題が顕在化するには至っていない。しかし同時に、国際社会は厳しい現実と直面していることを認めざるをえない。ブッシュ政権はイラク問題をWMD拡散問題の文脈に位置づけてようと努めてきたにもかかわらず、彼らが進めてきた対イラク外交がWMD拡散問題に及ぼすマイナスの影響にはまったく無頓着である。それどころか、イラク危機が生じる以前から、CTBT批准に否定的な態度を明らかにし、生物兵器禁止条約の検証制度をめぐる国際合意形成の障害となるなど、国際的なWMD不拡散の取り組みに必ずしも協調的とはいえなかったブッシュ政権の姿勢は、対イラク外交を通じて強まりつつあるようにみえる。

しかも、このようなアメリカの振る舞いを単独行動主義や米国益至上主義と非難することはたやすいが、現実はいかに単純ではない。悩ましいことに、最大のWMD保有国であるアメリカは世界的なWMD拡散問題への取り組みに大いに貢献しうる政治力と資源をもっており、国際社会がア

メリカのリーダーシップにかかる期待も大きいのである。これまでアメリカは国際的なWMD不拡散の取り組みに重要な役割を演じてきたし、その事実は今後も変わりそうにない。このような状況においては、ときにアメリカが独善的にすらみえる非協調的な行動をとったとしても、結局、国際社会は望むと望まざると、国際的なWMD不拡散努力にアメリカを巻き込み、より協調的な態度をとるように説得・懐柔していくための方策を粘り強く模索するしかない。

いまのところ、ブッシュ政権は北朝鮮の核兵器開発問題に関しては非軍事的な解決を目指す姿勢を示しているが、この問題へ国際社会の対応は、その重要な試金石となりそうである。

ひるがえってイラク問題への日本政府の対応を考えてみるに、これまでの議論からは次のような問題を指摘できよう。それは、ブッシュ政権の「先制行動」論は、日本国憲法の平和主義を否定するものであり、その核兵器使用政策とあいまって被爆経験に由来する国民の願いとして日本政府が長年世界に訴えてきた核廃絶をよりいっそう困難にしかねないということである。しかしながら、現在までのイラク問題への日本政府の対応からは、このような、いわば日本の「国是」にもかかわる重要な問題に配慮しようという気配すらうかがえない。それどころか、日本政府は「日米同盟」と「北朝鮮問題」を理由に対米協調路線を鮮明にし、アメリカのイラク問題への対応を積極的に支持する国際社会でも数少ない国のひとつになっている。これは、戦後の日本外交が岐路に立っていることを暗示しているのであろうか。そうであればなおのこと、日本政府は国民に対してイラク・北朝鮮問題への対応について十分に説明責任を果たさなければならないし、日本の市民は政府の対応を注意深く監視していかなければならないだろう。