

第6章 「対テロ戦争」と日米同盟 —米安全保障の再構築と同盟関係の再定義?—

日本国際問題研究所
研究員 神保 謙

序 9月11日テロと「安全保障の再構築」

2001年9月11日の米国同時多発テロ事件は、米国本土が独立戦争以来初めて大規模な攻撃にさらされた事件であった。冷戦後の10年間に世界各地で地域紛争の内向化が進んだものの、テロリズムは国際犯罪等と共に、しばしば非通常型脅威とされ、先進国に対する脅威は比較的限定されたものと捉えられてきた。しかし今やテロリストは、産業化された先進民主主義国の中枢を大規模に破壊できることが実証された。これは、先進諸国の安全保障政策を支える論理自体に大きな転換を迫るものである。国家対国家の比較的合理的な対応が可能であるという前提でくみ上げられてきた安全保障政策が、非合理でかつ大規模な被害をもたらしうる（大量破壊兵器をも利用しかねない）対象を脅威の中核の一つとして再構築されなければならないからである。

米国防総省が9月30日に発表した「4年ごとの国防政策見直し」(Quadrennial Defense Review: QDR)では、米軍の最優先課題として「本土防衛」(Homeland Defense)の重要性が指摘され、またブッシュ米大統領が2002年2月4日に連邦議会に提出した2003会計年度の予算教書では総額3790億ドル(対前年比13.7%)の国防予算案を計上し、対テロ戦争を強く意識した軍の改編を打ち出した¹。9月11日以降の国防政策見直しで顕著なのは、「非対称的脅威」もしくは「非国家主体の脅威」といった非通常型の脅威を本土防衛の優先課題として強く意識しながら、通常兵器のハイテク化、バイオテロ対策、国境警備等に重点配分したことである²。

米国の戦略変化は、その対外ドクトリンの強硬化にも見られる。ブッシュ大統領の

¹ US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001 <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>; “President Announces Details of Wartime Defense Budget,” Press Release, February 4 2002. http://www.defenselink.mil/news/Feb2002/b02042002_bt046-02.html.

² 通常戦力のハイテク化の代表的な内容としては、①核弾頭ミサイルを搭載するトライデント級潜水艦をトマホーク巡航ミサイル搭載型に変更(10億ドル)、②無人偵察機「プレデター」等の開発(10億ドル)、③レーザー連動型の精密誘導段の開発(10億ドル)、④宇宙配備レーダー開発(9100万ドル)等。その他、時期主力戦闘機F22を23機導入(46億ドル、2004年度にはさらに27機追加)、Joint Strike Fighter(JSF)の開発(35億ドル)等。米国の炭素菌テロを反映し、新たにバイオテロ対策費も35億ドル計上された。US Department of Defense, *op. cit.*, *International Herald Tribune*, February 6, 2002, 『日本経済新聞』(2002年2月5日朝刊)、『読売新聞』(2002年2月5日朝刊)参照。

2002年1月29日の一般教書演説では、対テロ戦争がまだ始まりに過ぎないことを強調しつつ、大量破壊兵器開発の疑惑が濃い国々や、テロ組織の名を列挙した。とりわけ北朝鮮、イラク、イラン等の「テロ支援国家」を「悪の枢軸」(Axis of Evil)と表現したことは、当該国のみならず、同盟国・友好国にも大きく波紋を広げている³。対テロ戦争の第二段階として掲げられた、十分な強制力に裏打ちされた「地球規模のテロ組織の破壊」(H・キッシンジャー)が、米国の安全保障戦略の基軸の一つとして形成されつつある⁴。

この米国の「安全保障の再構築」の過程で、米国と同盟国の安全保障関係にはいかなる影響を及ぼすのであろうか。本稿では、まず今回の「対テロ戦争」が集団的自衛と集団安全保障の概念の中でいかに位置付けられたのかを考察し、次に日米同盟が9月11日事件後にいかなる対応を行ったのかを検討する。最後に「安全保障の再構築」の過程が同盟関係にいかなる影響を今後及ぼすのかという展望を、とくに「対テロ戦争第二幕」といわれる対テロ戦線の拡大という視点から論じる。

1 「米国有事」の同盟? 「国際の平和」のための対米支援?

集団安全保障機構による自衛権の「認識」と解釈をめぐって

(1) 日米安保条約の想定外の対米協力

日米安全保障条約は、1960年の改定を経た後に、日本が侵略された場合の米軍の支援義務を規定したが、日本の米軍に対する協力義務は明確にされていない。冷戦期の日米安保関係は、安保条約第5条における「日本の施政下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃」(≡日本有事)を想定した防衛取決めであった。冷戦期を通じて、日本に求められた防衛協力は、主としてソ連太平洋艦隊に対する対潜能力の拡充と防諜機能の充実を中心とした「静的」な協力であり、米軍に対する具体的な後方支援はおおよそ想定されないものであった。

ソ連崩壊後に日米両国は、共通の脅威への共同対処という明確な目標を失った同盟関係を、「共通の利益・価値」の追求を主眼とした同盟として再構築に努めた。そこでは第6条の「極東における国際の平和」をより散開(diffused)して定義した「周辺事態」に、日米同盟の新たな「動的」任務が付与された。その「周辺事態」も、「そのまま放置すればわが国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等わが国周辺の地域におけるわが国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」と定義され⁵、「我が国の平

³ President's State of the Union Address, The United States Capital, January 29, 2002.

⁴ ヘンリー・キッシンジャー「地球を読む：対テロ第二段階」『読売新聞』(1月28日、朝刊)。

⁵ 「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」第1条。もっとも、前段の「そのまま放置すれば・・・事態等」については、当初の政府案には存在せず、修

和と安全」という日米安保条約の目的に立脚した（第5条を限りなく読み込んだ）定義となっている。

しかし、今回の9月11日テロ攻撃と国際社会の対応は、日本有事及び周辺事態の概念を組み込んで再構築された日米同盟の想定を、はるかに超えるものであった。それは米国本土が攻撃にさらされ、米国自身が個別的自衛権を発動するという事態に直面したからである。これは、日米安保条約50年の歴史の中で、初めて遭遇した、かつおよそ想定されなかった事態に他ならない。1997年11月に見直しが終了した「日米防衛協力のガイドライン」で想定されていたのも、「平時」—「日本有事」—「周辺事態」の三分類であり、そこには米国本土に対する共同防衛（集団的自衛）という概念はおおよそ想定されえないものであった。

米国がいかに「新しい戦争」を定義するかは、日米同盟がいかなる根拠によって活動できるかを問う礎石であった。そして、米国は国連憲章第51条の自衛権の概念を「認識」した国連安保理決議1368号に基づき、「国際の平和と安全に対する脅威」に対して「対テロ戦争」の発動に踏み切った⁶。これは1) 国連安保理が国家ではなく非国家主体が国連憲章の禁じる「武力行使(armed attack)」の主体たりうると認め、2) 「武力行使」に対する反撃権を自衛権としてわざわざ「認識」したことを意味する⁷。

ここには、その後の日米協力（主に日本の対米協力の政策過程）を規定する二重構造が含まれている。つまり、前段の自衛権に力点を置けば、今回の事態は米国が自衛権を発動した「米国有事」に他ならない。しかしその後段を読み込めば、「国際と平和の安全」のための加盟各国の協力は、集団的安全保障に限りなく近似した概念ということもできる。つまり、国連安保理決議1368号には「固有の個別的あるいは集団的自衛」を集団的安全保障機構が「認識する」という入れ子構造によって成り立っていた⁸。

正案として追記されたものである。もともと、政府案では周辺事態を「その事態の規模、態様等を総合的に勘案して判断する」ものであり、「生起する地域をあらかじめ特定することはできない」とし、周辺という概念が地理的概念ではなく事態の性質に根ざした概念であることを強調していた経緯がある。

⁶ 本稿では国連安保理決議1368号の「認識」した自衛権の発動に関する国際法上の適法性は敢えて論じない。国際法上の各論点については「9.11 テロ研究会」掲載の山田哲也論文を参照されたい。

⁷ 佐瀬昌盛「行使された集団的自衛権」『Voice』（2001年12月号）。

⁸ S/Res/1368。湾岸戦争のときに採択された国連決議678号では多国籍軍に安保理が武力行使権限を委任し、「必要なすべての手段を行使する権限を付与する」となっている。決議678号は憲章第7章（安保理による強制措置）を引用しており、そこでは「米英仏サウジアラビアの集団的自衛権に基づく行動を、国連の軍事的・準軍事的行動に転換」（筒井）したことと、今回の1368号の構成は異なる。前者が「集団的自衛権を個別機能の本質によりながら、集団機能としての強制に、事実上代替」（同上）するものであるのにくらべ、後者は「自衛権を認識」することによって、自衛権の発動を国連安保理が容認するという構成になっている。筒井若水『国連体制と自衛権』（東京大学出版会、1992年）132～138頁参照。

日本政府がこれまで「わが国は集団的自衛権を国際法上は保有するが、憲法上その行使は許されない」との内閣法制局による政府解釈を採用している以上、「集団的自衛権」を根拠とした対米支援を推し進めることは事実上不可能だった。日本政府には対米支援を行うためにも、湾岸戦争のときの多国籍軍派遣の根拠になった国連安保理決議 678号に準拠するような国連決議があったほうがいいのではという問題意識があった。しかし、米国自身が自衛権を行使しうると確信している以上、米国側から国連決議の追加を要請することは考えられず、逆に国連の場で議論して米国の対応行動に制約をつけられることを回避したいと考えている、というのが外交当局者間の判断であった⁹。

しかしその後の推移を見る限り、日米同盟が長年想定してこなかった事態であったにもかかわらず（9月の事件直後にみられた多くの有識者の懸念にも関わらず）、日米同盟には決定的な機能不全は生じなかった。むしろ日本は「テロ対策特別措置法」などのテロ対策関連三法を成立させ、対米支援や難民救援のために自衛隊の艦船三隻を派遣するなど、毅然とした対外行動を示したといえよう。

それを可能にした国内政治的な背景は次節に述べるが、日米同盟が政府解釈によって決定的な陥穽に陥らなかったのは、第一に国連決議 1368号を集団的安全保障として読み込むことが可能であったからであり、そして第二に今回の「対テロ戦争」に関わる軍事ミッションが、実際は米国の本土防衛（Homeland Defense）ではなく、主にアフガニスタンの非対称勢力の掃討に向けられていたからである。したがって、本来であれば国連決議 1368条に基づく米国の自衛権の行使に協力すること（集団的自衛権に他ならない！）を、「国際の平和と安全に対する脅威」に対する「対米協力」と読み込んで、あたかも別の土俵で議論できたのは、国連決議 1368号の「入れ子構造」の解釈の余地が大きかったからである。

その意味で、日本のテロ関連三法による対応は、北大西洋条約機構（NATO）が9月12日に緊急理事会を開催しNATO条約第5条に定める集団的自衛権を行使することを決定したこととは、きわめて対照的であった。NATO諸国への武力攻撃は加盟国全体への攻撃であるとみなす第5条は、米国に対する攻撃をも想定した相互防衛条約だったからである。そこに、「対テロ戦争」に対するNATOと日米同盟の条約の構造の差が現

⁹谷内正太郎「9.11 テロ攻撃の経緯と日本の対応」『国際問題』（2002年2月号）7頁。9月15日に柳井駐米大使はアーミテージ国防副長官に対し、国連安保理決議 1368号に加え、より明示的に武力行使を容認する内容の国連決議の採択があることが望ましいとの立場を内々に米国側に伝えていた。アーミテージ氏の答えは「完璧を期そうとするとかえって元も子もなくなる」（Perfect is an enemy of good）であった。幸田和仁「パウエル・真紀子電話会談」『文藝春秋』（10月緊急増刊号）。日本政府が追加決議を見込めないと判断し、国連決議 1368号を土台にいかん「読み込む」という議論は、この時点で決定的となった。

れたといえよう¹⁰。「テロ特別措置法」は、集団的自衛権を行使できないという統一見解をもった日本が、集団的自衛と集団安全保障の入れ子を埋める試みだったのである。

(2) 集団的自衛と集団安全保障の間の同盟関係

グローバル協力への任務付与か、片務性の再構築か？

国連決議第 1368 号に基づく武力行使は、実際のところ「集団的自衛と集団安全保障の間」と捉えることができよう。集団的自衛と集団安全保障は、原理的には対立する概念である。集団的自衛が加盟国外の特定の脅威（仮想敵国）に対抗して、その脅威に二カ国以上で備えるものだが、集団安全保障は、戦争の禁止を理念としても地、加盟国の一国が、侵略や違法な武力行使に出た場合、加盟国全体が力を結集してその国に反撃する制度を準備する¹¹。その意味で、概念上の仮想敵を外部化し、抑止関係を制度化する集団的自衛に対し、潜在敵を内部化しつつ、ルールや手続きによって安全保障上の措置をとる集団的安全保障は、概念的におよそ相対するものであった。

集団的自衛を集団的安全保障の枠組みとして捉える「対テロ戦争」が明らかにしたのは、集団的自衛が集団安全保障に限りなく接近しているということである¹²。それは「テロ対策特別措置法」が、実態としては米国に対する後方支援活動を主たる任務とするにも関わらず、敢えて日米安保条約の発動という形式をとらずに、「安保理決議 1368 号」を引きながら「国際社会の平和と安全の確保」を目的に掲げていることにも表れている。

安全保障上の事態の分類と日米安保等に関する規定

	日本有事	周辺事態	グローバル協力	米国有事
日米安保関係等に関する規定	日米安保 第 5 条 (有事法制)	日米安保 第 6 条 周辺事態法	テロ特別措置法 (PKO協力法)	(規定なし)

(出所：筆者作成)

¹⁰ しかし、その後の経過をみると、対アフガン戦争への NATO の関与は限定的であり、むしろ英国を中心とした個別的な対応が前面に出た。NATO は AWACS5 機を米国に派遣したのと、NATO の緊急展開軍の一つである地中海常設艦隊 STANAVFORMED を地中海に展開させたのみであった。「9.11 テロ研究会」片岡論文 (<http://----->) 参照。

¹¹ 高坂正堯「集団安全保障と同盟の変遷」『国際問題』(第 258 号)。土山實男「日米同盟を考えるキーコンセプト」西原正、土山實男編『日米同盟 Q & A 100』(亜紀書房、1998 年)。

¹² 渡邊・星野論文では、国連憲章第 52・53 条に根拠を置く地域的安全保障が、文字上は普遍的安全保障に根拠を置くが、実際は集団的自衛に限りなく接近していたことを指摘している。もっとも、湾岸戦争をはじめとする冷戦後の安全保障が、普遍的安全保障により近づいていることを指摘し、現在その「両立を模索している」と表現する。渡邊昭夫、星野俊也「国連とアジア太平洋の安全保障—集団的安全保障と集団的自衛の間」日本国際政治学会編『国際政治』(第 114 号、1997 年 3 月)。

今回の「対テロ戦争」における日米防衛協力を考える視点は、二つあると考えられる。第一は、「テロ特別措置法」を通じて、日本と米国が国連決議 1368 号の精神に則り、「国際の平和と安全に対する脅威」に共同で対処したという位置付けである。この観点からいえば、日米同盟（広義の同盟関係：日米安保条約ではない）は「周辺事態」を超えた地理的範囲において、国際社会の平和と安定のためのグローバルな協力体制をとったと考えることができる。

第二の見方は、日米同盟の片務性に限界が訪れたという見方である。この立場をとる論者によれば、9月11日事件によって、米国の本土が安全であるということが神話に過ぎず、これまで米国が攻撃される事態を想定していなかった日米同盟もその定義を転換する必要があるとするものである。従って、NATO や米韓同盟をはじめとする同盟関係のように双務条約としていくことによって、テロ後の日米間の役割分担を再規定すべきだというものである。

安全保障の新しい基軸として定義されるであろう「対テロ戦争」が、集団的自衛と集団安全保障の間に立つ性格を持ち、同盟関係もそれに対応した構造を必要としていることである。その意味では、二年の時限を持った「テロ特別措置法」は、アフガニスタンにおける「対テロ戦争」への日本の協力を根拠付けるものであったが、ポストポスト冷戦期の安全保障情勢に日米同盟がいかに対応すべきかという総合像を示すには至らなかった。「対テロ戦争」が長期的なものであるとすれば、同盟関係のあり方についても長期的・総合的な枠組みが必要となってくるだろう。

2 「テロ対策特別措置法」と日本の安全保障政策の位置付け

(1) テロ対策特別措置法の制定と安全保障政策の転換・不定

1996年4月の「日米安保共同宣言」、1997年11月の「日米防衛協力ガイドラインの見直し」、1998年3月の「周辺事態法」の成立等は、冷戦の終結と旧ソ連の脅威の著しい低下という「一つの時代の終わり」を踏まえ、日米両国が議論を重ねてきた日米安保再構築の作業の一定の成果であった。冷戦期の「共通の脅威」への共同対処という明確な目標が曖昧になった同盟関係を、冷戦後の国際環境に適応させるべく日米両国が見出したのは、「不透明・不確実」なアジア太平洋地域情勢の平和と安定という「共通の利益・価値」の追求を主眼とした新たな同盟の定義づけであった。

同盟が本来組織されるのは、外敵からの共同防衛の必要性であった。しかし、同盟が共同防衛の機構としてのみではなく、政治・経済的な相互依存関係の基盤として、両国の制度、非制度の依存関係や政策調整を深める効果を持つことも事実である¹³。冷戦後

¹³ Stephen Walt, "Why Alliance Endure or Collapse," *Survival*, Vol. 39, no. 1, Spring 1997,

の NATO と日米同盟の経験は、国際安全保障を担うプラットフォームとして同盟を再構築できることを示した。その意味では、直接の脅威（第 5 条）ばかりでなく、周辺事態（もっとも日本の安全保障とは不可分の関係にある）に対して日米両国が協力して秩序維持に努めることが基軸となったのである。

しかし、そこで求められたのはあくまでも「地理的概念」を意識せざるをえなかった「周辺事態」への共同対処であった。その意味で、9 月 11 日テロ事件への対応をめぐる日本の協力は、「周辺」を越えた枠組みが必要とされたのである¹⁴。

2001 年 10 月 29 日に、テロ対策特別措置法、改正自衛隊法、改正海上保安庁法のいわゆるテロ関連三法案が、参議院本会議で可決され成立した。テロ特別措置法は、①テロ攻撃に対応して行われる国連憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して日本が実施する措置、及び②国連決議等に基づく人道的措置に関する特別措置、という二つの柱からなる 2 年間の時限立法である。

今回の同法案は、その施行に緊急性を要することから、国会審議の無用の混乱を避けるために、これまで制定された自衛隊関連法（PKO 協力法、周辺事態法、関連自衛隊法規定）の細則を援用するものとなっている¹⁵。同法案の成立によって、冷戦後の日本の安全保障政策の再構築の流れの中で、二つの転換があったといえる。

第一は、米軍（他）を支援する目的で自衛隊を派遣する地理的な範囲が事実上無限定であることである。周辺事態法が適用されるのは、あくまでも「我が国に直接の武力攻撃に至るおそれのある事態」であり、自衛隊の活動範囲は日本周辺の公海やその上空に限定されていた。同法案では、日本周辺以外の公海および、相手国の同意がある場合の外国領域で、「現に戦闘が行われておらず、活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる」地域としている（同法第 2 条第 3 項）。小泉総理は 10 月 5 日の衆院予算委員会の答弁で事実上「無限定」であると述べている¹⁶。

第二は、武器使用をめぐる基準がより実戦に即した形で現実化されてきたことである。PKO 協力法案や周辺事態法との違いは、自己や他の自衛隊員に加え、被災民や傷病兵など「自己の管理の下に入った者」も防護対象とした。同法で想定された自衛隊の支援活動には、被災民や遭難者を保護することがあるので、これを武器で守る要請に応えた

pp.156-79

¹⁴ もっともテロ対策特別措置法の政府提案をめぐる過程では、特に防衛庁サイドから「周辺事態法」の適用を促す主張がみられた。しかし、1998 年の小淵総理の答弁では「インド洋は含まない」と答えていたことから、政府見解として「やみくもに（周辺事態法）の適用範囲を広げるのは適当でない」との判断があった。加えて、「テロ対策特別措置法」画対象としている支援対象は米国にとどまらず、テロ攻撃に対応して活動する諸外国が含まれたため、その意味でも「周辺事態法」を超える法的な枠組みをつくる必要があった。

¹⁵ 松浦一夫「自衛隊派遣の法体系再構築が急務」『世界週報』（2001 年 11 月 6 日）

¹⁶ 『毎日新聞』（10 月 6 日、朝刊）

ものである。

海外での自衛隊活動

	後方支援	国際平和協力	邦人輸送	活動範囲	武器使用による 防護対象
自衛隊法 (1954)			緊急時に 自衛隊機 で邦人、外 国人を輸 送	基本的に日本 領域内。海外 での邦人輸送 では「安全が 保されている 場合」のみ	日本有事では国 際法を遵守した 範囲で「必要な 武力の行使」が 可能
PKO 協力 法 (1992)		被災民支援 平和維持活 動		他国領域。「紛 争当事者間の 停戦合意」等 が前提	本人、本人と一 緒の隊員を守る ために小型武器 のみ使用
周辺事態法 (1999)	武器・弾薬 を含む輸 送(補給を 除く)			原則として日 本領域、公海 とその上空の 非戦闘地域	本人、本人と一 緒の隊員 自らの武器・弾 薬など
テロ対策 特別措置法 (2001)	武器・弾薬 を含む輸 送(海上含 む)(補給 を除く)		自衛隊機 で邦人、外 国人を輸 送するこ とも可能	戦闘行為が行 われていない 公海とその上 空、受け入れ 同意のある他 国の領土・領 海	本人、本人と一 緒の隊員 自らの武器・弾 薬など 自己の管理下 に入った者

(出所：『日本経済新聞』9月24日『読売新聞』10月30日参照に筆者修正)

もっとも、テロ対策特別措置法によって、日本の憲法解釈をめぐる政府統一見解を変更したわけではない。とりわけ集団的自衛権の行使を禁止する解釈で、もっとも核心的な議論となった「武力行使の一体化」との関係については、慎重に「一線を画す」支援内容に留めている。もっとも、国会論戦では①NATO が集団的自衛権を発動して、日本と同様の措置を検討していること、②自衛隊の艦艇派遣により、攻撃をする米軍の支援と「一体化する活動」と解釈されること、③「自己の管理下に入った者」を防護すること、それぞれの論理がこれまでの政府解釈の範疇でも「集団的自衛権の行使」に限りなく接近することは事実である。小泉総理自身、「現行法で限界まで詰めた」と述べている通り、戦後の法体系の中（憲法の枠内）で、国際安全保障との要請が改めて問われた事態であった。

(2) テロ関連法案を成立させた国内背景

テロ対策特別措置法の可決、成立後、米政府は直ちに歓迎の意を表明した。そもそも9月11日以降の日米安保関係の専門家の間では、「日米同盟のテスト」という表現が使われていた。そこでは、日本が対応を読み誤った場合には「日米同盟を崩壊させないか」という懸念が支配していた。この懸念は、湾岸戦争の経験と記憶（湾岸シンドローム）

と相まって、政治家・外務省・防衛庁・専門家の間で広く共有されていた¹⁷。しかし、実際のその後の推移は、テロ事件の6週間後にはテロ対策特別法の成立につながるという、これまでの経緯と比較すればきわめてスピーディな立法成就であった。

それを可能にしたのは、日本に六つの政治環境があったからだと考えられよう。第一に日米安保関係者の危機感である。湾岸戦争時の日本の貢献が、130億ドルという支援規模にも関わらず”too little, too late”と評され、日本が一国繁栄主義との評価を得たことは外交当局者が繰り返してはならない事例としてまず肝に銘じたことであった¹⁸。

第二に国民の米国の軍事行動及び日本の支援に対する基本的な支持があった。読売新聞の世論調査(10月30日)では83%の有効回答者が「米軍の軍事行動に賛成・まあ賛成」と答え、毎日新聞の電話世論調査(9月24日)でも米国の後方支援のために自衛隊を派遣することを63%が賛成していた。湾岸戦争の際の日本の世論と比較すると、明らかに広く国民が米国の軍事行動を支持し、日本が何らかの貢献をしなければならないという意識をもっていたことを意味する。

第三に小泉内閣の人気も法案の成立を大きく後押しした。2001年4月の小泉政権発足以来、内閣支持率は平均77.7%(4月から10月まで)という記録的な高水準であった。この小泉政権自身の高支持率は、第二の理由の国民世論の支援と重なって、国会論戦における法案審議を後押しした。

その結果、「テロ対策特別措置法」に法案審議段階から明確に反対を表明していたのは共産党、社民党にとどまるに過ぎなかった。また、民主党は自衛隊の派遣に関わる国会の「事前承認」をめぐる問題で与党との妥協が折り合わず、最終的に反対に回ったものの、「反対のための反対はできない」という立場を終始鮮明にしながら、立法意図については賛成を表明していた。また、残りのテロ三法のうち「改正自衛隊」法については民主党が賛成し、さらに「海上保安庁法改正法」については共産党までもが賛成にまわるという結果になった。高い小泉内閣の支持率は、政府提出法案に反対すること自体が、政党支持率の低下を招くというスパイラルを生じさせ、結果的にテロ特別三法案(特後二法案)は幅広い超党派的な賛成によって成立したことが特徴である。

内閣支持率の推移

¹⁷ 日・米政権有力ブレーン「これは日米同盟の最終テストだ」『中央公論』(2001年11月号)、椎名素夫「米国で同盟関係の格付けが始まった」同上書。また外務省の谷内正太郎総合政策局長は、「9.11テロ攻撃に対する米国の行動に日本がどのようにかかわっていくかという問題は、控えめに言ってもこれからの日米同盟の試金石であり、厳しく言えば湾岸戦争という一次テストを受けての最終テストとあっていい位置付けがされているように思われた」と述懐している。谷内正太郎「9.11テロ攻撃の経緯と日本の対応」『国際問題』(2002年2月号)。

¹⁸ 谷内正太郎、前掲論文、8頁。

2001											2002	
	4/29	5/27	7/1	7/15	8/5	8/15	9/23	10/14	11/18	12/16	1/20	2/3
支持	79.4%	84.1%	81.7%	76.6%	73.1%	72.4%	77.9%	76.4%	74.6%	72.9%	74.2%	51.5%
不支持	9.7%	5.5%	9.3%	12.6%	14.6%	15.2%	11.6%	12.6%	13.3%	15.0%	15.9%	34.6%

(出所：テレビ朝日「ニュースステーション」HP¹⁹⁾)

参議院本会議での採決結果

	総数	賛成	反対
テロ対策特別措置法	240	140	100
自衛隊法改正法	236	197	39
海上保安庁法改正法	233	225	8

第四に **PKO** 法、周辺事態法の法的バックグラウンドの整備があったことである。**1999** 年に成立した「周辺事態法」と **1993** 年成立の「PKO協力法」が新規立法のための参考法規として十分に利用されるべきことは、政府内で了解されていた。第一カテゴリーとして考えられる「活動内容」については、①協力支援活動（諸外国の軍隊等に対する物品および役務の提供、便宜の供与その他の措置）、②捜索救難活動（諸外国の軍隊等に活動に際して行われた戦闘行為によって遭難した戦闘参加者について、その捜索または救助を行う活動）、③被災民救援活動（被害を受け、または受ける恐れのある被災民の救援のために実施する食料、衣料、医薬品その他の生活関連物資の輸送、医療その他の人道的精神に基づいて行われる活動）の三分野が検討されたが、①②については周辺事態法が規定する「後方地域支援」を援用し、また③についてはPKO協力法による「人道的な国際救援活動」を参考にしていると考えられる²⁰。

また第二カテゴリーである「実施区域」についても、「わが国領域及び現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる地域」（「テロ特別措置法」第二条第三項）と規定されているが、これは「周辺事態法」の第三条第三項にある「後方地域」を引き継いだものである。このように、すでに重要な論点に対する議論が「PKO 協力法」と「周辺事態法」で詰め

¹⁹ テレビ朝日・ニュースステーション「小泉内閣発足よりの支持率の推移」

http://www.tv-asahi.co.jp/n-station/research/siji_datail.html

²⁰ 松浦一夫「自衛隊派遣の法体系再構築が急務」『世界週報』（2001年11月6日）。

られていたことは、法案審議の際の神学論争を抑制させ、与野党がすでに合意した基準を基に議論を進展させることができたと考えられよう。

第五に中国・韓国からの批判が少なかったことが挙げられるだろう。1997年の「日米防衛協力ガイドラインの見直し、及び1999年の「周辺事態法」の審議、成立に際しては、特に中国から厳しい批判が寄せられた。この新ガイドライン策定について、銭其琛外相は「(日米安保体制は) 二国の範囲内に厳格に制限されるべきで、範囲は拡大されるべきではなく、隣国を懸念させるいかなる事もすべきではない」とコメントし、沈国放外交部スポークスマンは「直接的にせよ、間接的にせよ、台湾海峡を日米安保協力の範囲に入れることは、中国の主権の侵害・干渉であり、中国政府と人民は決してこれを受け入れることはできない」と指摘した²¹。

しかし、今回のテロ三法案に対する中国・韓国からの指摘は過去の法案に比較すると、著しく少ないという特徴がある。10月の前半に中国を訪問した小泉総理に対し、江沢民主席は、戦闘に参加しない形での自衛隊の後方支援なら「理解しやすい」と述べたとされる。もっとも、「アジアの人々には警戒心がある」(江沢民主席)、「自衛隊の活動範囲の拡大は過去の問題があるので慎重に考えて欲しい」(朱鎔基総理)との懸念の表明もあった。しかし、この前段の発言は、日本の役割に一定の憂慮を示しながらも、少なくとも今回の日本の対応については反対しないということの意味していた。その意味では、国会論戦で常に展開される「アジアからの反対」という議論が法案審議の過程ではほとんど提起されなかったのである。

以上の六つの国内政治的背景が、テロ三法案の早期成立を促した要因であるといえよう。日本の安全保障政策を考える上で、このような国内的背景がテロへの対応に限定された一時的なものであるのか、それとも日本国内の議論の大規模な変化とみるかは、未だ分析の余地が残されよう。小泉内閣の高支持率と、中国・韓国からの反応については、一時的な現象といえるかもしれない。しかし、その底流に流れる国民の安全保障政策、防衛政策に関する議論については、より詳しく検討されなければならないであろう。この分析については別稿で論じていきたいと考える。

おわりに：「対テロ戦争」戦線の拡大と日米同盟 核心はイラク・北朝鮮政策

ブッシュ米大統領は、2002年2月に東京で日米首脳会談を行い、参議院本会議場で演説にて「テロの脅威に対する日本の対応は、日米同盟の強さと、日本の役割が不可欠であることを示した」と述べ、それが「アジアに軸足を置いた、世界規模の役割」であ

²¹ 『RP 中国ニュース』1997年9月26日。『人民日報』97年9月25日。

ることを強調した²²。

米国は今回の「対テロ戦争」を長期間にわたる困難な作戦であると定義している。アフガニスタンにおけるタリバン及びアル・カイダの掃討作戦は、作戦目的と作戦範囲を限定した第一期作戦と位置付けられたが、今後の第二段階の作戦をいかなる形で拡大していくかは本稿執筆段階では明確にされていない。

対テロ戦争の第二段階として米側の研究者、コラムニストらが挙げている対象は、ソマリア、イエメン、フィリピン等のアル・カイダネットワークのテロ訓練基地や司令部等の活動拠点として捉えられている国に加え、イラク等の「テロ支援国家」である。このうち、フィリピンについては**2002年1月**に開始された米比合同演習「バリタカン」の一環として、すでに南部ミンダナオ島におけるアブ・サヤフ掃討作戦が開始され、実質的に対テロ戦線はすでに拡大されたといえる。

もっとも、ソマリア、イエメン、フィリピンに対する戦線の拡大は、国際システムに対する影響、及び国際社会の支持を著しく損なうことは考えられない。もし現地政府がテロネットワークの摘発、掃討への能力ないし意図がない場合には、その任務を米軍が負うことについては、現地政府との対立が生じない限り、とりたてて問題は発生しないであろう。問題の核心は、米国のイラク戦略、そしてさらにそのアプローチの先にある米国の北朝鮮政策にあるといえよう。

米国が対イラク政策を行う上での問題は二つある。第一は、イラクとアル・カイダとの直接的な関係は証明されていないために、第二段階の戦線拡大の対象として論理的整合性を保たせることができるかということである。また、第二にアフガニスタンにおいて築かれた欧州、ロシア、中国、湾岸諸国を含む国際連携体制が、第二段階においては結束を保つことが難しくなることである²³。

日米同盟の「テスト」は、実はアフガニスタンにおける第一段階にではなく、第二段階にこそあるとみるべきである。それは、①テロリストとの対決、②大量破壊兵器の拡散という問題に対し、いかなる原則で、いかなる手段を用いてこれに対抗するかという、国家の原則をめぐる問題だからである。そして、この原則は、隣国である中国、ロシアとの関係を悪化させてまで追及できるものなのか、日本がこれまでの防衛ドクトリンを変更してまで米国支援ができるのか、という新たな課題を生み出すであろう。

²² *Remarks of the President to the Diet, February 19, 2002.*

²³ Michael Naumann, "Europe doesn't want war in Iraq" *International Herald Tribune*, February 19, 2002.