

論文

国際政治における「危機」(Crisis) の概念

—— 国際テロに関する一考察¹——

波多野 裕造

The Concept of “Crisis” in World Politics :

An Essay on International Terrorism

HATANO Yuzo

目 次

- I. はじめに
- II. 「21世紀における新しい戦争」という危機
- III. 過去にあった危機の例
- IV. 危機の処理にあたって
- V. 戦争か犯罪か
- VI. 「危機」と武力行使
- VII. 国際関係の動因としての「恐怖」と「不安」
- VIII. 利害得失の誤算
- IX. 非対称形の戦い
- X. わが国を含む同盟諸国の対応

I. はじめに

2001年9月11日に、ニューヨークとワシントンで起こったいわゆる「同時多発テロ」(9・11テロ攻撃)²に対し、米英軍は10月7日、このテロ行為の首謀者とみられるウサマ・ビン・ラディンをかくまっているアフガニスタンのタリバン政権に対する空爆を主体とする軍事攻撃を開始し、同国内の反タリバン勢力として抵抗していた「北部同盟」と共同して、11月中旬にはこれを崩壊に追い込んだ。従来、テロは一定の政治目的を達するために、弱者が強者に対して行なってきたもので、その際にはテロ行為を行なう者が、それによって達成しようとする目的は勿論、自らのアイデンティティを明らかにする「犯行声明」を出すのが通例であった。³

ところが今回の9・11テロ攻撃は、事前にも事後にもその行為主体が何者なのかを一切明らかにすることなく、また何の予告もなく突然行なわれたわけで、ここにこのテロの新しい特徴があるということが出来る。アメリカ政府は事件直後に、ビン・ラディンと彼が率いるアル・カイダ(「基地」の意)と称する国際テロリスト集団の犯行と断定したが、これはあくまでも「状況証拠」に基づく推定であって、動かしがたい「物的証拠」があるわけではなさそうである。この戦いが従来の戦争と異なる新しい種類のものだというのは、相手が国でなく、一種の国際的なグループとみられるものの、その範囲が不分明であり、しかも彼らの目的が単なる認知可能な政治的成果といった明確なものではなくて、いわゆる“文明の衝突”の形に持ち込むことによって、近代文明社会の破壊と混乱を引き起こすことを意図しているように思われるからである。⁴

II. 「21世紀における新しい戦争」という危機

このように、これら一連の出来事は「21世紀における新しい戦争」(ブッシュ大統領)として認識され、あらためて危機管理(crisis management)と危機の克服(crisis control)に関する具体的問題を提起した。

国際政治学において「危機」という概念については、E.H.カーの名著「危機の二十年」⁵以来、しばしば論じられてきたが、アメリカの未来学者ハーマン・カーンは、かつて危機の処理について「“危機”とはその当事者が歴史的な推移から見て重大な分岐点に立っていると考える“深刻な対立”と定義することができる。当事者たちは、その状態がそのまま続けば、威嚇、警告、約束などの重要な基準が明らかにされ、これらが現実に行われることを前提にさまざまな予想をたてる。しかし、実際には必ずある程度の不確実性を抱えている。もし結果が確実であれば、危機そのものに対する対策を講じる必要はない」と述べたことがある。⁶

9・11事件ではすでにテロに対する対抗手段として武力行使が行なわれているが、一般に「危機」といわれる状況に共通する特徴を挙げるとすれば、次のようなものであろう。

- 1) 政治的対立が生んだ緊張が次第に頂点に達する時間的に制約されたプロセスであり、緊張が極点に近づくにつれて武力衝突の危険が高まる。
- 2) 事態の推移は不確実性ととも、恒常的に成長する加速度を生む抵抗しがたい渦の中に入り込み、すべての当事者のコントロールが利かなくなる恐れがある。事態の紛糾と時間的圧迫により、決定を下す立場にある人々は異常な肉体的、精神的負担を強いられる。
- 3) このような事態の混乱や急迫のために、国際間のコミュニケーションの多くの手段が突然機能しなくなったり、国家の意思形成も十分に時間をかけて行なうことができなくなることがある。情報関係は超過荷重のため崩壊し、紛争当事者にとっては、選んだ処置やその意図を相手に理解させることがうまくいかず、誤解や誤算が事態のさらなる悪化（エスカレーション）を招くおそれがある。
- 4) 国際政治における危機は、紛争の直接当事者が関係する範囲を超えて作用し、拡大やエスカレーションの危険を内包している。現在の世界政治システムの中では、広範囲にわたる相互依存関係のために、この

ような状態はますます深まっていく傾向がみられる。

トーマス・シェリング⁷が「軍備と影響力」のなかで指摘しているように、危機の本質はそれが今後どう発展するか容易に予測し得ないという点にある。あらかじめ推移を予測することができないということは、事態を適切に抑制することが不可能だということである。危険が去ったとか、逆にもはや制御できないということがはっきりと確信できれば、それはもはや「危機」ではなくなる。したがって、管理できる危機は危機ではないのだから、逆説的に言えば「危機管理」という言葉は矛盾しているともいえる。めざすところは「危機の処理」ないし「危機の解決」でなければならない所以である。

一般的にいて、上記が政治的軍事的用語として使われる「危機」の概念であるが、武力行使の究極的な形である熱核戦争へ自動的にエスカレートするわけではなく、局地戦に限定することが可能であるような場合には、戦闘行為の発生後であっても、より大規模な軍事行動の開始以前の緊張状態を指して、政治的軍事的慣用語として「危機」という言葉を用いることもしばしばある。

通常、危機はナショナル・インタレストの対立が原因となって起こることが多い。その場合、対立を融和させるもっとも直接的な手段は交渉であろう。交渉は個々の国家の対外政策のみならず、国際政治システム全体を動かす場合にも中心的役割を果たすものである。また交渉が続けられている限り、突発的な暴力行為に訴えることは少ないであろう。いうまでもなく交渉の基本は譲歩と説得、つまりギブ・アンド・テイクである。もし人類がつねに理性的に行動できれば、ほとんどの問題はこれで解決することが可能なはずである。ゲームの理論はとくに脅迫と約束の分析の結果、まさに国際的交渉に関する一般的に適用可能な理論として導き出されたものであった。

ところが、9・11テロをめぐる危機については、そうした交渉の余地が

なく、したがって問題点を明確にし、妥協による解決を図ることができない。このため第三国による「周旋 (good offices)」とか「居中調停 (mediation)」、ないしは「仲裁 (arbitration)」(公平な仲裁者による拘束力のある調停)を依頼したり、期待することができそうもない。テロリストの行動は、いわば最初からそうした解決を拒否したものであったといえよう。したがって国際秩序の手段および機関はこうした危機にはまったく対応できる状況にないのが現実である。

Ⅲ. 過去にあった危機の例

危機の処理ということで思い出されるのは、世界がまだ冷戦のさなかであった1960年代初期のキューバ危機に対するアメリカの行動と、ベルリン危機の際に西側諸国(米英仏3カ国と西ドイツ及びその他の NATO 諸国)がとった集団的連帯行動であろう。

キューバ危機のときアメリカは一応、同盟国に通報はしたが、冷戦下の米ソ対立という構図の中でも、基本的にはアメリカ単独の国家安全保障をめぐる問題として対処したのであった。アメリカは同盟国政府に特使を送り、NATO 理事会でも事態の説明を行なった。また国連安全保障理事会招集を要請し、OAS(米州機構)でも決議を成立させた。しかし、この危機はあくまでもアメリカの問題であり、他国への直接的な波及は想定されていなかった。

これに対し、ベルリン危機の場合は、西ベルリンに責任を有する米英仏3ヶ国とドイツ(当時は西独)の連携した行動と、他の NATO 諸国の積極的支援を必要とした。したがって、ベルリン危機は最初から西側同盟全体にとっての危機として対処された。

ところが今回のアメリカ本土に対する同時多発テロ攻撃への対応ぶりは、10年前の湾岸戦争のケースとも著しく異なる。湾岸戦争の場合はイラクによるクウェイト侵略への対抗措置としての軍事行動であり、交戦相手国はもちろん、行動の目的もはっきりしていた。それはベルリン危機のときの

相手が明確にソ連であったというのと似ている。9・11テロ事件以後の危機は、これに対処するために、アメリカが各国の協力と支援を求めたという点では他の危機と共通するが、戦うべき相手の特定がむずかしいだけでなく、これに関係した不明確なテロリスト集団やテロ支援国の孤立化を図るために国際社会全体の結束が不可欠だという点で、アメリカの単独行動（unilateralism）はかえって抑制されざるを得なかったという点が違っている。またサミュエル・ハンティントンのいう「文明の衝突」⁸といった様相を帯びているというか、少なくとも相手方はそれを狙っているとみられることが問題をいっそう複雑かつ困難なものにしている。

IV. 危機の処理にあたって

ともあれ危機の処理にあたっては、一連の特別な思考過程や決定過程が要請されるかたわら、他方で技術的、組織的な行動が必要となる。キューバ危機からアメリカが学んだ教訓は、危機を克服するに際して行なわれるべきすべての行政組織、軍事・外交上の処置と行動、マスメディアに関する措置などについてのチェックリストの作成であったといわれる。⁹

思考過程については、できるだけ早い機会に相手側の意図を察知し、評価することが大切である。キューバ危機の場合は、航空写真によるキューバの現状の把握であった。これにより、脅威の程度について正確に判断し、対抗措置の考究、選択肢の策定、もっとも効果的で政治的にも有効かつ実行可能な選択は何か、との判定が可能になった。その状況の下で、いかなる行動がベストであるかという決定は、こうした綿密な作業を積み上げた結果として導き出される。

こうしてケネディ大統領はキューバにおけるミサイル配備がアメリカ本土への直接的な軍事的脅威であり、アメリカの威信に対する重大な挑戦であると認識し、安全保障上放置できない死活的問題であるとして、その速やかな除去を決意したのである。しかしキューバのミサイル基地に対する直接武力攻撃は、予測できないソ連の行動を招きかねないとの判断から、

まずは侵攻や空爆という選択は控えて、海上封鎖（隔離＝quarantine）に踏み切ったのであった。その経緯の詳細は“Thirteen Days”と題された記録文書や、これに基づいて製作された映画の中で詳しく描かれている。¹⁰

今回の同時多発テロに対して、ブッシュ大統領らが性急な報復行動に出ることなく、同盟各国に働きかけて、まずテロリストたちを孤立させるための協力を取りつけることによって、テロ支援国家とされるアフガニスタン、それもアフガニスタンの一般国民とビン・ラディンやアル・カイダを匿っているタリバンを注意深く区別して、後者の包囲、孤立化をはかりながら、キリスト教文明圏対イスラム世界の抗争の形に発展する危険を慎重に避けて、イスラム諸国への働きかけを積極的に行なった。この思考過程にはキューバ危機のときの経験一つまり、交渉では目標をソ連ミサイルの撤去だけに絞り、カストロ政権の処遇には触れず一が活かされているとみるべきだろう。

さらにアメリカ政府当局者が深刻な危機感を持った背景には、1998年8月に起こったケニヤとタンザニアの米大使館爆破事件の苦い経験がある。このときは事件の2週間後にアメリカがスーダンとアフガニスタンのイスラム原理主義勢力の拠点とされた目標に対し、巡航ミサイルなどによる攻撃を行なったが、実質的にはほとんど成果をあげることができなかったのみならず、国際世論からも少なからぬ批判を受けたという失敗を犯している。

V. 戦争か犯罪か

なお、ついでながらブッシュがテロ攻撃発生直後いち早く、この同時多発テロを単なるテロ行為でなく、「戦争行為 (acts of war)」と呼んだのは、テロは本来司法当局によって裁かれるべき「犯罪」であるのに対し、戦争であれば、国際法上も自衛権の発動（国連憲章第51条）が認められ、対抗措置を考える場合にそれだけ選択肢の幅が広がるとの判断があったものとみられる。しかし、彼が初期段階で国際テロ組織に対する戦いを「十字軍」

になぞらえたのは、明らかに失敗であった。なぜならこの“Crusade”という言葉は、イスラム諸国側からすればキリスト教国がイスラム世界に対して行なった侵略戦争を想起させ、穏健派を含むイスラム教徒全体を反米、反西欧で結束させる恐れがあるからである。側近からこの点を指摘されたブッシュは二度と十字軍への言及はしなくなった。

もう一つ、余談ながら日本の新聞等マスメディアは、さかんにテロに対する「報復」とか「報復行動」という言葉を使っていたが、アメリカ政府要人は“retaliation”とか“retaliatory action”というような表現はいっさい使っていない。むしろ意識的に避けているのではないかという印象である。かわりにアメリカをはじめとする西欧諸国が使っているのは「自衛」(self-defense)としての軍事的対応 (military action, military strike)、ないしは「処罰」(punishment)という言葉である。¹¹ しかしアメリカ及び同盟国が軍事行動をとった場合、テロリストたちが reprisal (仕返し)、ないし retaliation (報復)を行なう危険性が高い、という文脈で、テロリストたちに関してはこうした表現を使っていることが注目される。

VI. 「危機」と武力行使

チャーチル元英首相がその「大戦回顧録 (Memoirs of the Second World War)」に記しているように、「危機」は本来、戦争か平和かがまだはっきりせず、具体的な敵対行動が開始される前の緊張した日々を意味する。事実、これが今日でも、政治的軍事的用語として用いられる「危機」の一般的概念といえよう。ただ敵対行為発生後でも、(核兵器使用を頂点とする)本格的な武力行使である戦争へ拡大するかどうかが不分明で、武力行使の地域的限定が可能であるような場合には、政治的軍事的慣用語として「危機」という表現をすることは可能であろう。「危機」がどの時点で「引き返し不能点」(point of no return)に達したかを確定することは容易ではない。暫定的な、局地化された戦闘行為がより大規模な武力行使に発展していく中で、もはや引き返すことができない段階に立ち至れば「危機」の

処理が失敗に終わったことになる。危機が発生しても、外交交渉その他の手段によって、それが戦争に拡大・発展することを防ぎ止め、平和的解決へ導くことができれば、危機克服に成功したわけで、それが本来、平和の維持をめざす政治の使命であることはいうまでもない。

しかしはじめから武力行使の可能性を否定した「危機の処理」は現実にはありえない。自分自身を守れなかったり、相手の攻撃を阻止できないような場合は、いうまでもなく危機という状態を長く持ちこたえることはできない。したがって、人類史上、現在にいたるまで、すべての重大な危機においては、軍事的な威嚇が決定的な役割を果たしてきた。逆にいえば軍事的に相手を威嚇しうる手段や方法を持たなければ、政治的な損害を蒙ることなく戦争を回避する希望を持ってない、ということでもある。

甚だ逆説的ではあるが、戦争を避けるには戦争も辞さない決意をしていると相手方に信じさせることが必要である。キューバ危機の際にケネディの示した姿勢はまさにそうであった。もっとも重要な前提条件としては、明確に事態を把握した上で、政府、議会、国民に対する説明・報告を通じて内政上の条件を整備すること、情報の限定的公開、および意図する対抗措置の綿密な準備、同盟国との協議、少なくとも通報、国連安全保障理事会への働きかけ、陸海空のあらゆる戦闘形態への準備・展開と並行して相手国に対する封鎖の実施等が考えられる。今回のアフガニスタンに対するアメリカの行動も、着実にこのリストの過程を踏んでいる。

危機が発生した場合には、できるだけ早い機会に危機の本質を明らかにすることが、危機の解決を容易にする。すなわち、相手に対して明確に自分の意図や限界を示すことが極めて重要である。前述のとおりキューバ危機の際、アメリカはその要求をミサイルの撤去に絞ったし、今回のテロ攻撃に対しては、テロとの戦いという目標を明確にし、「テロリストをかくまい、支援する国は全世界の敵」¹²という立場を明らかにするとともに、ビン・ラディンが潜伏しているとされたアフガニスタンのタリバン政権に対しては彼の引渡しを求めるという限定された要求を行ない、この要求が拒

否かれてはじめて武力によるタリバン攻撃に踏み切った。その脈絡において、ジハード（聖戦）を呼号するビン・ラディンが率いるイスラム原理主義過激派勢力を国際的孤立に追い込むために、タリバン政権を承認していたアラブ首長国連邦（UAE）とサウジアラビアに圧力をかけて国交を断絶させる一方で、相手方とのコミュニケーション・ラインを維持する必要を認め、アフガニスタンの隣国であるパキスタンには外交関係を継続させたことは外交戦略上、妥当な措置であったというべきであろう。

VII. 国際関係の動因としての「恐怖」と「不安」

危機に直面したとき、人は恐怖（fear, peur）とか、不安（anxiety, angoisse）といった感情を経験するが、こうした人々の感情は国際関係を左右する有力な動因として認識されてきた。この二つは厳密に区別されることなく使われるケースが多いが、政治におけるこの種の感情があらゆる時代を通じて、決して小さくない役割を果たしてきたことは否定できない。古来、「権力」の研究者たちは「恐怖」を政治の一要素と考えてきた。モンテスキューは恐怖を専制政治の基礎とみなしていたし、かの「君主論」で有名なマキャベリも「君主は愛されるより恐れられるべきだ」と説いている。

テロリズムの「恐怖」が、いくつかの歴史上の危機的状況の中で、いかなる機能を果たしたかについては、ヤコブ・ブレクハルトが「世界史の考察」の中で詳述している。フランス革命のときの、ギロティンによる恐怖政治は典型的な例である。フランクリン・D・ルーズベルトが挙げた「四つの自由」のなかにも「恐怖からの自由」（あとの三つは言論の自由、信教の自由、欠乏からの自由）が含まれている。恐怖と不安を定義上、厳密に区別することはむずかしいが、要するに「恐怖」がはっきりと認識できる眼前の危険によって呼び起こされる感情であるのに対し、「不安」は明確に認識することのできない想像上の危険について人々が抱く感情ということができよう。この定義に従えば、可能性として考えられるテロリズム

に対する人間の感情は「恐怖」というよりは、むしろ「不安」であるということになるが、「恐怖」に対しては反撃などの対抗手段をとったり、場合によっては逃げたりすることができても、単に予感されるに過ぎないテロの兆候・威嚇によって生ずる「不安」に対しては、不確かなだけに有効な対抗手段がとり難いという特徴がある。最近アメリカで発生した炭疽菌事件は国際テロとの関連が必ずしも明らかではないが、人々の「不安」心理をかきたてるという点では、まさに有効で効果的なテロの手段となりうるのである。

VIII. 利害得失の誤算

紛争が起こった場合、普通は攻撃することによって得られるであろう利益より、受ける損害の方が大きいと思われるとき、または攻撃を思いとどまったために受ける損害が、攻撃した場合に生ずる損害よりも小さいと判断されれば、攻撃は差し控えられるはずである。ところが、極度の緊張と危機感があるときには、人間の行動はしばしば利害得失を冷静に考えるより、感情に支配されがちになる。テロリズムはきわめて情念的なものから発しているだけにテロリストたちに理性的な利害得失に立った冷静な判断を期待することは非現実的であろう。

テロリストたちの真のねらいは何であったのか。今回の世界貿易センターと国防総省への自爆攻撃についてはいかなる過激派組織も犯行声明を出しておらず、アメリカが、首謀者と名指ししたビン・ラディンも、自分が関与したというのなら、これを証明せよと逆にアメリカに挑戦している。テロが何らかの政治目的をもって行なわれたことは疑いないが、2001年の9・11テロに関してはその目的が明示されていないのである。この点は北アイルランド紛争におけるIRAなどのテロのやり方とはまったく違っている。

パレスチナ紛争において、アメリカは公平・公正な仲介者としての役割を期待されているにもかかわらず、現実にはイスラエルに荷担していると思われるふしがあり、とくにアラブ世界ではその“ダブル・スタンダード”

ぶりが非難されている。またイスラム教徒の聖地メッカとメジナを有するサウジアラビアに軍隊を駐留させていることなどから、イスラム世界では一般民衆の間に反米感情が高まっている。したがって、これらの実情をアメリカに思い知らせて中東政策の変更を促そうとしたのではないかという見方が生まれたが、これも推測の域を出ていない。しかしテロリストの側から何ら具体的要求が出されていないために、妥協によって危機を回避して平和的解決を図ろうにも、その糸口をつかむことができない、というのが今回の危機の特徴である。つまりテロリストたちは最初から取引をする気がなく、ただ彼らはその存在と怨念を世界に知らしめるために犯行に及んだ、というのであれば、まさに話し合いによる平和的解決はあり得ないことになる。

このような「危機」は人類史上未曾有のことである。もしアメリカがとる措置が「報復」であれば、報復がまた報復を招き、際限のない「危機」状態が続くであろうことは多くの識者が指摘しているところであるが、こうした悪循環を断ち切る決定的な方策は残念ながらまだ見つかっていない。

冷戦期における核大国同士の「相互確証破壊」(MAD)のような「核手詰まり」による危機的状況のほうが「危機の処理」という点ではまだ打つ手があり得よう。対抗勢力の姿かたちのみならず、その意図するところさえもはっきりしないという今回のようなテロ攻撃は、これを仕掛けられた側の「怒り」はもちろん、「恐怖」や「不安」を相乗的に高めるだけである。しかも近年の核ミサイル、生物・化学兵器等の発達、人間の生存そのものが危機に瀕する状況を現出している。これらの大量破壊・殺戮兵器が国際テロリストたちの手に入った場合、いかなる危機的事態が発生するのかを考えると慄然とせざるを得ない。

IX. 非対称形の戦い

政府対政府の対立・抗争や正規軍同士の戦いであれば交渉の仕様もあろうが、非対称形の戦いといわれる姿なき国際テロリストが相手である場合

は全く事情が異なる。各国政府には自国国民の生命、財産を守る責任と義務があるが、これまで克服されてきた過去の危機から、将来のテロ攻撃に適用されうる教訓を引き出すことが可能だろうか。予告なしに突発するテロ行為に対しては、具体的な状況やその推移を予測することはまず不可能である。

国際テロリズムに対しては、多数の国が加わっている集団安全保障機構や地域的同盟（たとえば NATO）の範囲内で、集団的危機処理が可能かどうかという問題が生じる。あらかじめ想定され、組織的に準備された危機管理の可能性と、実際の危機発生後に事態の急迫の下で、状況に即応して取られる措置は区別して考えなければならない。ニューヨークとワシントンへの同時多発テロという事態は全く予想外のことで、つまり「不測の事態」であったし、それに対する対応策などあらかじめ立てられるわけがなかった。当初はこのテロ攻撃を計画し、実行させた人物さえもはつきりしなかった。かりに政府部内に事前にさまざまなテロ対策がつくられていたとしても、そんなものは今回のようなテロ行為に対しては、ほとんど大した役には立たなかっただろうと思われる。

とはいえ、有り得べき危機的狀態について研究し、準備を怠らないことはまったく無意味だというわけではない。重大な危機状況の想定、危機克服のための対抗手段・措置の検証、危機発生に際しての options の検討、適用が決定される最終計画に備えた準備体制の整備などは、やはり危機発生以前から検討しておくことが必要であろう。一定のシナリオを想定し、「ゲーム」として検証することも重要である。

「危機」に際してアメリカは核大国として、同盟諸国に相談することなく、自国の考えで行動するだろうと主張する者はキューバ危機の際、ケネディが同盟国には通知するだけで、協議する気はなかったことを論拠にする。しかし、キューバ危機は NATO の同盟義務に直接関係しない、主としてアメリカが関わる紛争から生じたもので、NATO 条約第五、六条という武力攻撃にはあたらず、したがって集団的自衛権の発動が適用される

ことはない、との解釈がなされたからであった。

X. わが国を含む同盟諸国の対応

今回のテロ攻撃に対しては、アメリカはこれまでとは全く別の態度をとった。それはこの攻撃が“西欧的価値”への挑戦であり、西側同盟国全体の死活的利益に直接関係があると考えたからである。かつて NATO が、東西冷戦中の危機にあたって「合理的行動をとることを可能にする計画（ガイドライン）」をつくるために、全加盟国の代表が集まって協議した最初の例がベルリン危機のときであった。そのため、このときの了解事項は国際政治上の「危機処理の古典」とされているが、それは紛争当事国が明確にわかっている場合のことであった。冷戦が終焉した後の湾岸戦争やボスニア、コソヴォ紛争などでも対象国がはっきりしていたため、NATO の対処方針が決定されたときの基礎となったのは、この了解事項であった。

今回の 9・11 事件では対象が国境を越えて数力国にまたがる過激派武装集団であるという点で従来型の紛争とはまったく異なっている。しかもアメリカのみが標的とされたとはいえ、この国際テロ攻撃の狙いが西欧世界全体に向けられたものであることにも疑問の余地がない。したがって、これに対して、いかにアメリカが極度にナショナルな反応を示し、単独で行動しようとしても、英独仏露などの協力なしに有効な対抗措置を講じることは不可能であろう。だからこそ、各国とも「危機の処理」を「自国の問題」として真剣に受け止め、集団的検討を重ねてさらに対抗策を発展させていくことが必要とされているのである。

危機克服の組織的即応体制の構築には二つのレベルが考えられる。ひとつは国別レベルのものであり、もうひとつは国際的レベルのものである。しかし国連が本来期待されていた危機克服の機能を欠いている以上、国際的なレベルでのもっとも現実的な手段は地域的同盟機構であろう。その代表的な例が加盟国の安全と利益を守り、紛争を未然に防ぐことを目的とした NATO である。

しかし欧州諸国は、必ずしもこれで事足りりとしているわけではなく、それぞれが独自の国内体制を整備してきていることを見落としてはならない。たとえばドイツにおいては「緊急事態」と呼ばれる危機に対して基本法に基づく組織的予防措置が定められている。この中には武力行使以前の局面でのいろいろな防衛事態が含まれている。そしてもし危機が直接的脅威にまで高まれば、基本法上の規定（第115条）によって即応体制を構築しうるのである。その場合、NATO からの要請や決議がなくても、その警戒態勢の下で独自に予見しうる措置をとることができるとされている。¹³

わが国としても、ちょうど10年前の湾岸戦争のときに、国際社会への貢献の仕方をめぐって各国から批判を受けたという苦い経験を踏まえて、今回は速やかにアメリカをはじめとする国際社会との協力姿勢を鮮明に打ち出し、米軍などの軍事行動や避難民救済を自衛隊が支援し得る態勢を整えるべく「テロ対策支援特別措置法」の制定¹⁴を行ない、また在日米軍基地などへのテロ攻撃が予想される場合には自衛隊の“警護出動”を可能にするために「自衛隊法改正」へと動き出した。これは国際関係史上、戦後日本の安全保障政策の大きな転換点と位置付けられることになるに違いないと思われる。

(2001年12月17日記)

注記

- 1 本稿は平成13年10月18日に白鷗大学大学院法学研究科において行なった講演に適宜、加筆補正を行なったものである。
- 2 英語では一般に“the September 11 terror attacks”とか“terrorist acts”という表現が使われており、「同時多発テロ」に相当する表現はない。おそらく日本のマスメディアだけが使用している用語と思われる。
- 3 もっとも「テロとは何か」について、国際的に承認された明確な定義があるわけではない。著名な言語学者ノーム・チョムスキーは、アメリカの公式文書によるテロリズムの定義に従っても、アメリカが「1985年にベイルートで一人の聖職者を暗殺すべくモスクの外にトラックに仕掛けた爆弾を設置し、80名を殺し、250名に怪我を負わせた」行為や「1980年代のニカラグアに対するアメリカの攻

撃で（ニカラグアを）壊滅状態に陥れた」のは間違いなくテロである、と主張している。（2001年12月2日付毎日新聞）

- 4 「危機が先行していない出しぬけの戦争、危機克服の失敗や中断を原因としない戦争は、今日考えられうる限りでは、最もありえないものである。現代の軍事、政治専門家の間では大戦争の不意の勃発はほとんど起こりそうにない仮説となっている。したがって現実の防衛政策にとっては、戦争戦略よりも危機戦略の方がより重要である」（Wilhelm G. Grewe, *Spiel der Kräfte in der Weltpolitik*, 1970）

5 Edward H. Carr, *Twenty Years' Crisis*, 1981

6 Herman Kahn, *On Escalation*, 1968

7 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, 1967

8 Samuel P. Huntington, *Clash of Civilizations*, 1996

9 Grewe, *Ibid*

- 10 Robert F. Kennedy, Arthur Schlesinger, Jr., *Thirteen Days, A Memoir of the Cuban Missile Crisis*, 2001

映画は監督：Roger Donaldson, 主演：Kevin Costner, Bruce Greenwood ほか

- 11 もっとも国際法上、「復讐」という概念が認められていないわけではない。武力紛争の最中に違法行為が行なわれた場合、その再発を防ぐ他の手段がないときには、こちらも違法行為を行なってもよい、という概念である。

- 12 この言葉はビン・ラディンらの身柄拘束を意図するアメリカが、その行動の目的を明確にするとともに、テロリストの逃避場所となりうる第三国に対し警告と威嚇を行なったもので、今後イラクやイエメンが攻撃対象となった場合の正当化をも狙ったものである。

13 Crewe, *Ibid*

- 14 テロ行為に対しては、これまで「よど号」事件後に制定された「ハイジャック防止法」（正式には「航空機の強取等の処罰に関する法律（昭和45年6月7日施行）」）がある程度で、これまでニューヨークやワシントンで起こったような、いわゆる“同時多発テロ”を想定した法律はなかった。

関連法：「国際平和協力法（国連PKO協力法）」 1992・6制定、1998・6改正、
「周辺事態法」1999・5制定