

「先制行動」を正当化する米国の論理

神保 謙（日本国際問題研究所研究員）

米国の対外政策文書『国家安全保障戦略』は、先制行動ドクトリンの表明として衝撃を与えた。これは単独主義の体現か、各國に対する主権侵害なのか。そして日本はどう受けとめるべきか。



二〇〇一年九月に米・ホワイトハウスが発表したジョージ・W・ブッシュ政権の対外政策文書『国家安全保障戦略』で最も注目されたのは、「先制行動・先制攻撃」(preemption、以下「先制行動」で統一)が公式の安全保障戦略として採用されたことである。そして先制行動論は、『大量破壊兵器に対抗する国家戦略』(二〇〇二年十月)、『テロリズムに対抗する国家戦略』(二〇〇三年五月)にも引き継が

議会に毎年提出することを義務付けている。この法律の下に作成されているのがホワイトハウス編『国家安全保障戦略』である。

もつとも、『国家安全保障戦略』の内容については各政権に一任されており、他の多くの議会提出文書と同様に、義務にかられ不承不承に作成される文書に墮しかねなかつた。実際、クリントン政権時の『国家安全保障戦略』は、国防総省や国務省の諸レポートとの重複が多く、またさほどの理論的挑戦も新味のある情報もなく、ほとんど注目されることはなかつたといつてよい。

しかし、今回のブッシュ政権の『国家安全保障戦略』は、「悪の枢軸」演説として名高い「一般教書演説」(



神保謙氏
1974年生まれ。96年3月慶應義塾大学総合政策学部卒業。現在、同大学院政策・メディア研究科博士課程在学中。99年日本国際問題研究所研究員補となり、2001年より現職。2003年4月より日本国際フォーラム主任研究員、東京大学東洋文化研究所非常勤講師に就任予定。専門は安全保障論(アジア太平洋の多国間安全保障など)。共著に『ミサイル防衛—新しい国際安全保障の構図』など。

れ、「ブッシュ・ドクトリン」を象徴する概念として、定着しようとしている。

この衝撃的なドクトリンが提示されて以来、数多くの論評(その多くは批判的であった)が展開されてきたが、ブッシュ政権の安全保障戦略の中でこの先制行動論がどのような位置付けを占めており、これが今後の安全保障秩序にいかなる影響を与えていくか、日本国内で十分に議論されているとは言

○〇一年一月)や「陸軍士官学校(ウエストポイント)演説」(同年六月)などを集大成し、先制行動をドクトリンとして昇華させたもので、今や世界中の研究者・実務家・ジャーナリストに衝撃をもたらしている。

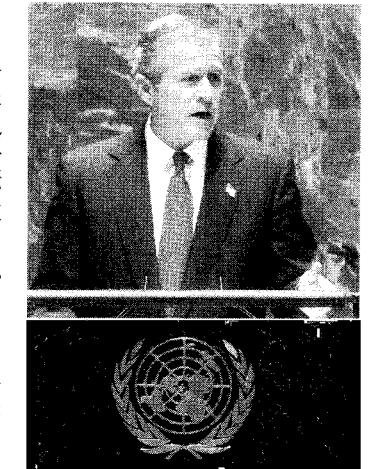
前出のギヤディスは、『国家安全保障戦略』は、「過去半世紀における最も重要な戦略転換」であると評価し、冷戦期の前提が当てはまらない今日の安全保障環境において、「封じ込め」と「抑止」を超えた大胆なグランド・ストラテジーを提示したと喝破した

(John Lewis Gaddis, "A Grand Strategy of Transformation" *Foreign Policy*, Nov/Dec 2002)。また、『ワシントンポスト』紙のジム・ホーグラン

い難い。

外交史家のジョン・ギャディスが述べるように、米国の国家戦略は近年民衆主義の浸透に晒され、戦略が実際に政策に反映される前に、まずその枠組みを国民に提示することが求められるようになっている。一九八六年に制定された「ゴールドウォーター・ニコラス法」は、まさにその精神を反映させた法律であり、各政権に対し中長期的な国家安全保障戦略の基本的考え方を

ドは、この報告書を「ウィルソン的理想主義的国際主義とキッシンジャー的な勢力均衡論の『ブリリアントな合意』」だと称えている。もつともこのような肯定的な評価が浸透しているとはおよそ言い難い。むしろ先制行動のドクトリンは、米国の中立主義を体現したもので、国際法を無視し、主権尊重の原則を脅かす危険な方針だと反発する声は内外に根強い。彼らは、主権尊重を原則とする国際関係を根底から搖るがし、米国の圧倒的な軍事力の下で他国の安全保障を従属させるドクトリンだと厳しく批判している。さらに、「この米国の横暴な安全保障戦略こそ、世界を不安定にし、さらなるテロリズムの発生や『ならず者国家』の反発を招く源泉となる」という立場をとっている論者も多い。実は『国家安全保障戦略』を否定する論者でさえ、このドクトリンに「成功の保証はない」という留保をついているものがほとんどである。



国連総会で演説するブッシュ大統領（2002年9月12日、ロイター=共同）

これほど余震が大きく、そして将来への緊張を孕んだ安全保障ドクトリンは近年例をみない。そして、多くの解釈が生まれ、おそらく多くの誤解や曲解が生じている理由も、ブッシュ政権が形成しようとしている先制行動が何を意味するのか（理論）、どのような結果を招くのか（実践）についての全体像が見えにくいつことに起因していると思われる。

先制行動論の背景

先制行動論が浮上した背景には、米国との新しい脅威認識、そして米国国防

では、もはや米国の死活的な利益を防衛することはできなくなつたという認識がある。（1）

「能力基盤」アプローチの第二の焦点は、軍事技術の拡散、とりわけ「大量破壊兵器とミサイルの拡散への対応」にある。冷戦後の軍事技術の開発・拡散のスピードはしばしば米国的情報機関の予想をはるかに上回るスピードで展開し、テロリストや「ならず者国家」による攻撃がもたらしうる損害が著しい規模になる可能性が高まっている。この状況に対応するため、相手が持つ能力・手段（大量破壊兵器や弾道ミサイル）を把握し、その拡散防止に加え、拡散対抗（counter-proliferation）を強化する必要性が前政権時より唱えられてきた。拡散防止に含まれるのは、核拡散防止条約（NPT）やミサイル移転規制条約（MTCR）などの国際規制枠組みであるが、ブッシュ政権はかねてよりこうした規制枠組みの有効性を疑問視してきた。このよ

うな背景から、より強制力を高め、義務の履行や武装解除を単独でも追求する拡散対抗の強化に結びつくのである。（2）

「能力基盤」アプローチの第三の焦点は、米軍及び米国防産業の持つ「自らの能力」に準拠し、それに応じて戦略に反映させていくという考え方である。この考え方方がとりわけ顕著に反映されるのは、米国防産業の開発・調達の構造である。旧来のモデルでは、兵器の性能や調達の目標をあらかじめ設定して、「研究→開発→生産」という三段階のアプローチを採用していた。しかし「能力基盤」モデルでは、この研究・開発・生産を分断的ではなく多層的に捉え、新たに生まれた技術革新の成果を柔軟に反映させ、兵器ユーザーの意見を取り入れ、安全保障環境の変化に応じて適宜技術が提供できる「基盤」を整えるというモデル転換がなされている。ここでは、不斷の研究・開発が行われ、不断の進化を遂げていく

QDRにおけるエッセンスともいべき思考様式は、「能力基盤」（capability-based）アプローチである。その第一の焦点は「敵が特定できない」という認識である。前述の「脅威対抗」アプローチでは、脅威の源泉となりうる敵性国家やその地政学的状況、政治・経済の状況を評価し、そのための米軍の戦略・兵力構成を形成するところが基礎となっていた。しかし「能力基盤」アプローチでは、単に国家だけではなく、テロ組織などの非国家主体を含めた脅威を総合的に捉え、相手の争に加え、米本土防衛及びテロリズム域紛争（中東と朝鮮半島）に対応することが戦略の中核に置かれていた。しかし、新QDRでは、これらの地域紛争に加え、米本土防衛及びテロリズム

等の非対称的脅威への機動的な対処が重視されている。そして折しもQDR発表直前に起こった九月十一日事件が、その重要性をさらに強調させたことは言うまでもない。

QDRにおけるエッセンスともいべき思考様式は、「能力基盤」（capability-based）アプローチである。その第一の焦点は「敵が特定できない」という認識である。前述の「脅威対抗」アプローチでは、脅威の源泉となりうる敵性国家やその地政学的状況、政治・経済の状況を評価し、そのための米軍の戦略・兵力構成を形成するところが基礎となっていた。しかし「能力基盤」アプローチでは、単に国家だけではなく、テロ組織などの非国家主体を含めた脅威を総合的に捉え、相手の争に加え、米本土防衛及びテロリズム域紛争（中東と朝鮮半島）に対応することが戦略の中核に置かれていた。しかし、新QDRでは、これらの地域紛争に加え、米本土防衛及びテロリズム

「進化論的」な調達プロセスが展開される。（3）

米国はかつての米ソ関係のような「互いを無防備にすることによって安全を確保する」という相互確証破壊（MAD）の思考様式から訣別し、みずから防衛のためには柔軟なドクトリン、ハイテク技術、インテリジェンス、外交を最大限駆使し、「損害を一切受けない」という絶対安全圏の確立ともいいうべきイデオロギーを強化している。そこに見られる思考は「脅威との共存の拒否」なのである。

先制行動の論拠

これらの基本戦略の転換・思考様式の転換の下に生まれたのが先制行動のドクトリン化である。「国家安全保障戦略」で提示された先制行動の論拠の第一に挙げられているのは先述（1）の特定できない相手に対する「抑止の限界性」である。とりわけテロリストは具体的な領土・組織本部を持たず、

それが報復に対する彼らの立場を強化

している。さらに、テロリストは「殉教」的な手段(suicide attack)を多用し、自らの死を厭わない攻撃方法を採用する。「ならず者国家」についても、冷戦期のソ連に対応したような抑止の概念は適用できず、大量破壊兵器の保有やミサイルの開発を進めることが、によって、自らの相対的な地位を「大量破壊兵器の脅し」によって増進させようとする。

第二の論拠は、先述(2)の「大量破壊兵器の拡散への脅威認識の深化」と、それを「放置したときのコスト」である。すでに述べたように、冷戦後の大規模破壊兵器の拡散は米国の予想を上回るスピードで展開し、国際レジームによる規制の限界性も浮き彫りになつている。かつてのテロリズムや地域紛争のように、「ある程度の被害を許容できる」との観点から局限化してきた脅威が、大量破壊兵器を持つ相手に對しては「一度の攻撃さえ受けたはな

らない」という理屈に転換せざるを得ないのである。

『国家安全保障戦略』でも、「脅威が大きいほど行動を取らずにいるための危険は大きくなり、敵が行動を起こす時間と場所に関して不確かさが残る」と述べているように、「ならず者国家」

及びテロリストと大量破壊兵器が結びついたときには致命的状況をもたらすことを強調している。このような結びつきを「米国は座視することはできない」という観点の下、先述(3)による

軍事能力の進展を背景とした情報収集を精緻化させながら、先制行動を辞さないという考え方には帰結するのである。

『国家安全保障戦略』は、「ならず者国家」やテロリストは(中略)テロ行為を実行し、大量破壊兵器を容易に隠匿し、密かに移転し、そして無聲告で使用しようとしている」と述べ、「敵

によるそのような敵対行動を挫き、予防するために、米国は必要とあれば先制行動を行うであろう」と明記している。さらにこのような先制行動をとることにより、米国は常に国際社会の支援を得るために努力を惜しまない」が、「必要な場合には単独での行動を厭わない」と述べているのである。

批判は妥当か

先制行動論は、多大なる波紋を呼び起こしている。冒頭でも紹介したとおり、先制行動論に対する批判者たちは、このドクトリンが、①武力行使を禁じた国際法の基礎を搖るがし、法と正義による国際統治の考え方を根本的に変化させる、②先制行動が他国にも援用され、戦争の敷居を低くしてしまう、③先制行動の対象を十分に特定できる保証がないため、誤認や民間人への被害を招きやすい、④米国一極支配の構造がさらに拡大し、価値を共有しない國との共存を否定する考え方になりや

すい、などと論じている。批判者たちはおおむね新しい安全保障環境と多様化した脅威については認めるものの、先制行動ドクトリンの採用が、圧倒的な軍事力を背景とした米国の秩序形成の目的に容易に乗っ取られる(単独行動によって戦争をはじめ、米国にとり望ましい秩序を形成する「帝国主義」的振舞い)論理に危惧を抱いている。しかしながら、世界中に広がるこうした反論のいくつかは、現在の米国安全保障政策に対する批判として十分に射ているとは言い難い。第一に、たしかに現代国際法は制約された条件のもとで、自衛権を唯一の例外として

経済Trend

3月号 定価525円 発売中

特集 新ビジュン――活力と魅力溢れる日本をめざして

対談 岩井功・鴻池祥肇・奥田碩・西室泰三・田中直毅・岸本忠三

巻頭 富士山マガジンサービス

防災担当大臣 鳩池祥肇 東京海上火災保険会長 橋口公啓

日本経団連会長 奥田碩 日本経団連会長 西室泰三

日本経団連社会本部編集担当 TEL (03) 5204-1500(代) Email: monthly@keidanren.or.jp

富士山マガジンサービス http://www.fujisan.co.jp/keidanren10

国家による武力行使を禁じてきました。それはおおむね新しい安全保障環境と多様化した脅威については認めるものの、先制行動ドクトリンの採用が、圧倒的な軍事力を背景とした米国の秩序形成の目的に容易に乗っ取られる(単独行動によって戦争をはじめ、米国にとり望ましい秩序を形成する「帝国主義」的振舞い)論理に危惧を抱いている。

しかし、先に掲げたように「武力攻撃が発生した場合」を自衛権の基準に据えるならば、抑止が十分に効かない相手に対しては、その損害を予防する手立てが限定されてしまう。とりわけ、見方が多勢である。

しかし、先に掲げたように「武力攻撃が発生した場合」を自衛権の基準に据えるならば、抑止が十分に効かない相手に対しては、その損害を予防する手立てが限定されてしまう。とりわけ、

その相手が大量破壊兵器を用いた第一の自衛権も、十九世紀当時の国際慣習法における自衛権の範囲をさらに厳しく絞り、国連憲章第五十一条では、「他国の武力攻撃」に対抗する手段としてだけ許され、その発動に際しても「急迫不正の侵害」の存在を条件としている。その意味では先制的・予防的な自衛行為は原則的に禁止されるとの見方が多勢である。

しかし、先に掲げたように「武力攻撃が発生した場合」を自衛権の基準に据えるならば、抑止が十分に効かない相手に対しては、その損害を予防する手立てが限定されてしまう。とりわけ、

その相手が大量破壊兵器を用いた第一の自衛権も、十九世紀当時の国際慣習法における自衛権の範囲をさらに厳しく絞り、国連憲章第五十一条では、「他国の武力攻撃」に対抗する手段としてだけ許され、その発動に際しても「急迫不正の侵害」の存在を条件としている。その意味では先制的・予防的な自衛行為は原則的に禁止されるとの見方が多勢である。

しかし、先に掲げたように「武力攻撃が発生した場合」を自衛権の基準に据えるならば、抑止が十分に効かない相手に対しては、その損害を予防する手立てが限定されてしまう。とりわけ、

定しづらい」「大量破壊兵器を用いる」敵対勢力に適用させるために先制行動論を提唱しているのである。

第二に、『国家安全保障戦略』ではなく、限定的な手段として位置付けられていることに着目する必要がある。『国家安全保障戦略』自体、「先制行動は、発生するあらゆる脅威に適切に対応できる手段ではない」ということを認め、さらに「先制行動が適用される事例は少ない」ことを指摘している。

「抑止」「防衛」は引き続き重要な考え方であり、これらが安全保障政策の基礎であることも変わりはない。そして『国家安全保障戦略』が、「潜在的な敵に対し、米国の軍事力を凌駕しようとしたり、対等になるうとして、軍事的な増強に努めることを思い止まること」が、『強力な軍を維持すること』が必要」という認識を示し、「ならず者国家」に対する抑止の幅も広げているのである。つまり先制行動

ドクトリンは、多くの基礎的な安全保障の手段を講じたうえで加えられた限られたものでもない。法執行機関の行動、秘密作戦、情報収集は対テロ対策の基礎手段であり、国際法上も定的な選択肢なのである。

第三に、先制行動の考え方は決して追求してきたものでもない。法執行機関の行動、秘密作戦、情報収集は対テロ対策の基礎手段であり、国際法上もこうした先制行動は確立している。また、米スミソニアン研究所のロバート・リトワックが挙げているように、

①一九六三年の中国の核施設に対する先制攻撃の検討、②一九八一年のイスラエルによるイラクのオシラク原子力発電所の爆撃実施、③一九九一年の湾岸戦争、④一九九三年から四年に展開された北朝鮮の核危機における外交、⑤一九九八年の米国によるスー丹の化学兵器工場の爆撃、の五つの事例は、その是非は別としても先制行動なしでは不可能であろう。さらには、ケネディ政権が一九六一年にカストロ政権を転覆させ

りわけ、「たとえ敵が攻撃してくる時間と場所に不確かさが残るとしても、先制行動を取らざるを得ない」という主張が、他国批判をしているのは明白である。もつとも、急速な軍事技術の拡散が進む中では、「先制行動」と「予防行動」の敷居自体は区別することは難しくなっているのも事実ではある（大量破壊兵器の保有をどの段階で阻止すべきかを一般化するのは難しい！）。

第三は、テロリスト等の非国家主体と「ならず者国家」等の国家主体への先制行動の適用を十分に整理して論じていないことである。テロリストはた

ようとした「ビッグスス湾事件」、一九六二年のキューバミサイル危機のとき检討された、ミサイル攻撃／キューバ侵略オプションなども有名である。その意味では、先制行動は国際安全保障の中で実践されており、『国家安全保障戦略』は新たな国際環境を背景にそれを舞台に登場させたとみるべきであろう。

未整理の課題

その一方で、『国家安全保障戦略』における先制行動論には、やはりまだ多くの問題も残されている。先制行動論は、上記のような必要性や理念だけで支持できるものではなく、その適用に際し安全保障秩序への影響を十分に考えなければならないが、『国家安全保障戦略』がこのような視点に十分に応えているとは言えないからである。

その第一は、先制行動（preemption）と「予防行動」（prevention）が混同されて論じられるがちであり、これ

が多くの誤解を招く源となっていることである。一般に「先制行動」は、差し迫った脅威に対応するためにやむをえず取らざるを得ない先制措置であり、概念上は自衛権（再解釈されるにせよ）の延長線上にある考え方である。しかし「予防行動」はさらにその時間軸を押し広げて、たとえば一～二年放置した場合のリスクを考えつつ、攻撃に踏み切るという考え方である。『国家安全保障戦略』がこれらすべてを自衛権の概念で整理しようとしているのか、それとも再解釈された自衛権の範囲外の対象も先制行動の対象としているのかは十分に明らかにされていない。と

新刊 案内

日本をめざして 活力と魅力溢れる

日本経済団体連合会新ビジョン

日本経団連編著 B5判 116頁 定価（本体1,000円+税）
本書は個人の意識改革から社会の制度改革まで、
21世紀の国際社会を生きる日本および日本人のあるべき姿を描きます。

経営労働政策委員会報告

多様な価値観が生むダイナミズムと創造をめざして
日本経団連 経営労働政策委員会編
B5判 64頁 定価（本体550円+税）
閉塞的状況をどう打破すべきか。経営側の基本方針、
労使が取り組むべき優先課題と具体的な施策を提示
します。旧日経連の「労働問題研究委員会報告」

日本経団連出版

〒100-8188 東京都千代田区大手町1-9-4
TEL.(03)5204-1922
FAX.(03)5204-1945



が継続するのは、あくまでその国家の生存可能性が継続している場合である。

仮に「ならず者国家」が危機時におりてこれ以上の生存可能性が望めなくなつた場合、「殉教的」に大量破壊兵器を利用することは十分考えられるのである。その意味で、危機における先制行動の選択肢はきわめて重要な施策ではあるだろう。

第三は、先制行動論の適用対象が公平ではなく、結局は軍事オプションが可能な相手にしか通用せず、そこに新しいダブルスタンダードが生まれるこ

とである。先制行動によって得られる利益よりも、その結果もたらされる損害のほうが大きい場合、先制行動を発動することは困難になつてくる。たとえば、先制行動によつて戦端が開かれ、米国の許容度を超えた軍事的エスカレーションが予期される場合、先制行動は用いることの難しいオプションになつてしまふ。現在の北朝鮮の核開発施設に対する先制行動が困難な理由もここにある。北朝鮮は決断すれば非武装地帯（DMZ）周辺に配備された長距離火砲で直ちにソウルを攻撃することが可能であり、かつ一〇〇万人の陸軍を南進させた場合、これを損害なく撃退することはほぼ不可能である。この

ような朝鮮半島での全面戦争のエスカレーションが現実化した場合、先制行動はきわめてコストの高い選択肢になつてしまふ。

米国が取るべき施策とは

このように先制行動論の必要性を基

的な認定・適用・手続きに関する議論を深めるべきであろう。自衛権の再解釈の必要性を認めながらも、

「相手が不明確なままで攻撃する」という証拠なき軍事力行使論理を直ちに共有することは難しい。米国はあくまで「新しい脅威」の性質・危険性を突き詰め、先制行動の必要性を他国と共有する努力をしなければならないだろう。そのためには、先制行動論の認定を「国家安全保障戦略」という国内文書による一方的宣言だけではなく、国際法の解釈変更、条文改正を含め、国際社会に広く提起する姿勢が求められる。米国がこの努力を怠れば先制行動

論の正当性は維持できず、米国自らの手を縛る結果を招きかねない。手を縛る結果を招きかねないのである。

第二は、仮にライス大統領補佐官の言ふように、「先制行動が限定的な手段」であるとすれば、「紛争予防」→「抑止」と「抑止失敗時の対応」→「紛争後の平和構築」という、紛争が発生し収束する構造のなかで、「予防行動」及び「先制行動」がいかなる位置付けになるのか、より明確に定義する必要がある。米国及び国際社会が、新しい脅威にどのような手段を使つて対応することが望ましいのか、先制行動を適用しなければならないときがかかるときなのか、その基準を理解す

本的に擁護しつつも、『国家安全保障戦略』で形成された先制行動ドクトリンが、どのような結果を招くのかについての柔軟性にこだわるあまり、国際社会の理解と概念の一般化への努力を怠つてはならない。それは、米国が「グローバルパワー」として存在する際に他の国がそのパワーをどう受け入れるかという「観念」が問われているからである。この一般化が受容されない限り、予防行動・先制行動ドクトリンが新しい安全保障秩序に定着することは難しい。

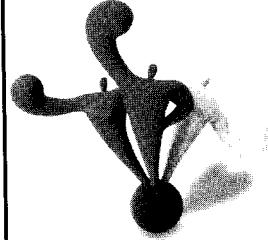
そのためにおそらく重要なのは、米国が以下のようない論点を明確化することであろう。第一は、「先制行動」及び「予防行動」の概念についての国際的な基準設定に努力するべきだということである。とりわけ国際法・国連安保理決議等との関係を明確化し、客観的である。

第三は、先制行動の前提条件となる「情報体制」への信頼性を高めることである。先制行動が「自衛権」の再解釈を前提とするものである以上、「急迫不正の危険」をあらかじめ見越した「情報」は決定的に重要である。急迫性の有無の判断が第一義的に米国に委ねられる以上、各国が先制行動を支持するためには、その「急迫性」を十分に証明する情報が必要となつてくる。もつとも、秘匿性の高い情報を開示することは、自らの情報体制を曝け出し、もつて先制行動の効果を減じることになるというジレンマも抱えている。他

JAVADA 技能検定 受検のご案内

技

で伝える
私の心



平成15年度

●受検申込み●
下記の受検申請受付期間内に、受検手数料を添えて、受検申請書を各都道府県職業能力開発協会に提出して下さい。

なお、受検手数料は、検定職種ごとに各都道府県において定められています。

●受検申請受付●

平成15年
4/3木～4/16水

都道府県職業能力開発協会
または、
03(5800)3638
技能検定部 企画管理課

能力開発 ▶ www.javada.or.jp

中央職業能力開発協会
東京都文京区小石川1丁目4番1号
住友不動産後楽園ビル 〒112-8503
電話 03-5800-3236 FAX 03-5800-3723

方で、国際法の基盤、国際社会の支持を得るために、先制行動の前提としての「急迫性」の証明は決定的に重要であり、そのために情報体制のディスクロージャーの必要性が著しく高まっていることに、米国自身はよく向き合わなければならぬであろう。

日本は先制行動論を共有しうるか

『国家安全保障戦略』において提起された先制行動論に対し、米国の同盟国は、そしてとりわけ日本はいかなる対応を講じなければならぬだろうか。

日本政府は、自らの自衛権の解釈について、①日本に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと、といういわゆる「自衛権発動の三要件」を政府統一解釈として採用している。これらの要件は、国連憲章第五十二条の個別的自衛権の解釈と概ね一致しており、さほど非常識なものでは

ない。

しかし、日本政府が厳格な自衛権の解釈をとりつとも、先制行動の可能性にまつたく言及していないわけではない。一九六九年四月八日の政府答弁書によれば、「海外における武力行動で、白衛権発動の三要件に該当するものが、あるとすれば、憲法上の理論としては、そのような行動をとることが許されないわけではない」と述べ、白衛権発動の要件に合致すれば、武力行動を含む海外派遣が容認されるとの立場をとっている。

日本の先制行動に関するさらに具体的な例として挙げられるのが、「敵基地攻撃と自衛権の範囲」に関する統一見解である。一九五九年三月十九日の伊能防衛庁長官答弁では、「誘導弾等による攻撃を受けて、これを防御する手段がほかに全然ない」という場合、敵基地をたたくことも自衛権の範囲に入れるということは、独立国として自衛権を持つ以上、座して自滅を待つべしと

いうのが憲法の趣旨ではあるまい」と述べ、その場合には「誘導弾などの基地をたたく」ということは、法理的には自衛の範囲に含まれており、また可能である」との立場を明確にしている。

この議論は最近さらに発展し、二〇〇一年五月の福田官房長官による国会答弁、また今年一月二十四日の衆議院予算委員会で石破防衛庁長官の答弁により、「敵がミサイルの燃料を注入している段階で、敵を攻撃することは可能」という見解に達した。上記統一見解では、「誘導弾等による攻撃を受けた」という、損害受忍以降の自衛権発動を謳っていたが、近年の解釈では内閣法制局長官も答弁していたとおり「我が国を目標として飛来してくる蓋然性が高い場合には、自衛権の対象となりうる」との憲法解釈をとるにいたった。すなわち、これらの点において日本はすでに先制行動の概念を受け入れているのである。

さらに日本は、国連安保理決議一二二

六八に基づく対アフガニスタン作戦を支持し、米国等の自衛権を認めつつ、国際の平和と安定に対する脅威のさらなる拡大を防止するための先制行動を認定したと解釈することもできる。また自衛権の解釈に合致する限り、対テロリズム対策に関しても先制行動論を米国と共有することも可能であろう。

このように日本は、すでに自らの安全保障政策としての先制行動ドクトリンを取り入れてみると可能である。しかし、「国家安全保障戦略」で述べられたような先制行動ドクトリンの広範な概念を日米両国がどこまで共有しているか、さらに韓国や周辺国に理論的に説明ができるか、米国が行う先制行動の結果及ぼす影響力が米国と同盟国でどのように異なる可能性があるのか、について十分な検討がなされているとは思えない。とりわけ、この問題は北朝鮮の核問題に対峙する際、死活的に重要なとなる。

その意味でも、日本は新たな「防衛

大綱」の策定に際しては、これら安全保障環境の変化を踏まえつつ、先制行動を自らの安全保障ドクトリンとしていかに規定していくか、本格的な検討が必要である。その意味では、従来の「基盤的防衛力」構想や「専守防衛」といった概念を超えて、テロリストや「ならず者国家」のもたらす攻撃手段からいかなる時間軸と手段によって防衛が可能なか、新しい概念を構築するときにきている。『防衛白書』もこの課題に正面から取り組まなければならないだろう。

さらに、日米両国は日米安全保障の「戦略対話」及び日米韓三国調整グループ（TCOG）の場などを利用して、先制行動論をどのように共有、調整できるかという視点についての協議を本格化する必要がある。このような戦略対話の場において、日本が従来の「日米防衛協力のガイドライン」を超えた新たな脅威に対応するための日米協力の枠組みを考える時期にきているだろ

う。その中で紛争発生から収束に至るプロセスにおいていかなる日米協力が可能か、忌憚のない検討が求められる。先制行動論は新しい安全保障環境に對応するための申し子である。そしてこれをドクトリンとして昇華させることは、従来の国際法秩序、日米同盟関係、日本の防衛政策と国内法制への大いなる挑戦をもたらすことは間違いない。先制行動が望ましい安全保障秩序を構築するための手段として定着するかどうかは、先制行動論に込められた「観念」が国際的に共有されるかどうかにかかっている。そのためには、先制行動を自衛権の再解釈のなかで捉えなおし、多くの国がそれを安全保障秩序の維持と再構築のために不可欠の論理であることを認識する必要があるだろう。日本はその「観念」を精査し、安全保障秩序のあり方、その秩序維持における武力行使のあり方について、自らの国内法の限界性から脱却した思考を深めなければならない。