

総合政策学的アプローチの可能性

—地域の安全保障をめぐる—

赤 坂 一 念

はじめに

1. 総合政策学の射程

- (1) 学問としてのグランドデザイン
- (2) 4つの視座からの「総合」化—安全保障の文脈で—
 - 1) 学際的な総合化への関心
 - 2) 諸アクター連繋の総合的把握への関心
 - 3) 政策プロセスの総合的把握への関心
 - 4) 総合的な政策評価・価値判断への関心

2. ケース・スタディ (その1)

- 隠岐諸島西方海域における米軍水中爆破訓練を事例として—
- (1) 水中爆破訓練をめぐる諸力の交錯—内圧と外圧—
 - (2) 県による必死の情報収集活動
 - (3) 突然の衝撃音—2002年11月14日10時10分頃—
 - (4) 「衝撃音」直後の各アクターの反応と対応
 - (5) ミスの露呈—危機管理体制の不備—
 - (6) 各アクターによる危機管理体制の見直しと連携の模索

3. ケース・スタディ (その2) —「教訓」は活かされたのか?—

- (1) 沖縄近海における米軍水中爆破訓練(2003年5月)の場合
- (2) 島根県大社町沖における日米合同演習(2003年11月)の場合

4. インプリケーション—総合政策学的アプローチの可能性—

- (1) 総合政策学的アプローチの可能性
- (2) 諸価値・諸利益の交錯—コンセンサス形成の難しさ—
- (3) 地域アクターのプレゼンスの高まり
- (4) 「ガバナンス」化する安全保障政策

おわりに

はじめに

9・11同時多発テロが象徴するように、世界は何が起きても不思議ではない時代に突入したといえる。わが国においても、地下鉄サリン事件、東海村臨界被曝事故、乳製品や牛肉といった一連の「食の安全」問題など、安全保障の試金石になるような事故・事件が相次いでいる。伝統的な安全保障概念は、きわめて軍事的な領域を想定していたものであったが、今日では、政治・経済・社会生活・環境といった領域における脅威や危険までも安全保障の価値対象として含める考え方が主流となりつつある¹⁾。

こうして国家政府は、「守るべき価値対象」が限りなく多様化していく中で、これらの諸価値（各アクターが安全保障の対象領域であると認知するもの）の侵害を未然に防ぐべく対応に苦慮している。「公共政策の最高責任者」としての政府には、これらの諸価値・利益を比較考量し、コストと便益、リスクなどを勘案し、各アクター間のコンセンサスが得られる「価値の最適パレート」とでもいべき妥当な「利益のシェア」状態の創出という「合理的な調和」の達成が、その責務として求められているのである。

本稿は、このように関係アクターの諸利益とパワーが複雑に交錯する中で、一方の利益（安全保障価値）を追求すればするほど他方のそれを犠牲にせざるを得ないというトレードオフ（二律背反）の関係が顕在化してきている今日の安全保障をめぐる問題について、総合政策学的方法の可能性を確認し、その有効性を論証するものである。

1. 総合政策学の射程

(1) 学問としてのグランドデザイン

そもそも、「総合政策学」とはいかなる学問なのであろうか。この点については、後述するように、多様な動機づけが存在しているが、2000年に開学した本学・島根県立大学の場合、それは「国際関係論、地域研究に立脚した政策研究による諸科学の総合」であり、「多様化・複雑化した現代社会における諸問題の解決」に向けて、「学際的・総合的な知識を備え、主体的に問題を発見・整理し、その問題に適切な解決策を提示すること」を目指している²⁾。

このような認識は、「諸科学の総合と社会における実践」という建学の理念を強く反映したものである。ここでいう「諸科学の総合」とは「これまでの諸科学の成果を総合的に活用することで、現代社会の多様性に立脚した新たな統合の方法と理念の創出を試みようとするもの」であり、「社会における実践」とは「諸科学総合による教育研究の成果を地域社会に還元することで、地域社会の新たな発展を目指そうとするもの」である³⁾。

この「建学の理念」は、次のような3つの志向を内在化させている。その第1は、「多様性の統合による新たな価値の体得」である。「多様性の統合」のためには「俯瞰的視点の確立とともに時系列的に価値意識を組み替え発展させていくダイナミックなアプローチ」が求められる。その第2は、「国際的視野に立った地域活動の活性化」である。『「国際的視野」と「地域活動」を結びつけていく思想と戦略』が要請される。その第3は、「歴史と伝統を活かした地域の再生」である。「外来の刺激を積極的に受け止め、伝統の精髓を再確認・再認識しながら時代の変化に対応して伝統を内発的に再生していく創造性」が必要とされる。このように、本学における総合政策学は、つとめて「実学的な諸科学総合である政策研究」を志向するものであるといえる⁴⁾。

この総合政策学という名称は、1990年に慶応義塾大学がその名を冠した学部を創設して以来急速に広がり、2002年度現在では国内の17の大学で総合政策学部ないし総合政策学科（学部あるいは大学院研究科）が設置されている⁵⁾。当然のこととして、一概に「総合政策学」といっても、そのアプローチ方法や強調する学問領域に差異が認められる。だが、これを学問のグランドデザインという観点から見た場合には、以下に列挙するように、「新たな時代的要請に応える」という認識と「問題発見・問題解決」を強調するという学問の方向性において、ある一定の共通理解をみいだすことができる。

まず前者の「新たな時代的要請に応える」ということに力点を置く認識として、次の2つの指摘を挙げることができる。

①「縦割りに細分化され、実践性を失いつつある社会科学を総合的視点に立って再構成する総合的政策が今、要請されている」⁶⁾。

②「人間社会は大きな変革のうねりを経験しつつあり、また新しい課題に直面している。こうした状況では、既存の社会科学的な枠組みで問題を解決することに限界があることが次第に露呈するとともに、伝統的な問題解決方法は無力化せざるを得ない。そこで登場したのが、事象を全体的、総合的に把握しようとする総合政策である」⁷⁾。

他方、後者の「問題発見・問題解決」を強調する認識としては、次の3つの指摘を挙げることができる。

①「新しい時代が直面する問題は、環境、エネルギー、グローバル化と反グローバリズムなども含めて、特定の視点や理論枠組みだけでは解決できず、専門領域にこだわらずに問題解決に必要な視点や理論を導入しなければならない。総合政策学部はこうした覚悟をもって、経済学、政治学や社会学といった特定の専門学問領域をもつ学部ではなく、『問題の発見と解決』をめざす新しい学部としてつくられた。…旧来の伝統的な学部観からみれば、『専門がない』ように思われるかもしれない。しかし、『専門がない』わけではない。彼らには、『問題解決』という『専門がある』」⁸⁾。

②総合政策学とは「従来の学問領域を超え、多様な動機と制度と慣習と伝統の慣性を総合的に考慮し、問題発見から問題解決の提示までを目指すもの」である⁹⁾。

③総合政策学とは「一般に政策決定が必要とされる問題をさまざまな視角から総合的に検討し、問題解決へのアプローチを模索する」ものである¹⁰⁾。

もっとも、このような学問的特徴を有する総合政策学ではあるが、総合化の必要性は認められつつも、学問的基盤の弱いことが批判の対象になっている。例えば、「総合政策研究は有効な方法論を欠いて」おり「具体的方法については各自の模索に委ねてきた」という指摘がそれを物語っている¹¹⁾。「総合政策に関する総論的な著書」を1993年に先駆的に上梓した丸尾直美氏は、「総合政策が単なる寄せ集めの政策論にならないためには、総合化のための共通の目的（あるいは共通基準）、共通の行動原理、共通の分析用具が必要である」と述べている¹²⁾。そこで次節では、あらためて安全保障の文脈で、「総合」化へのアプローチを考えてみることにする。

(2) 4つの視座からの「総合」化—安全保障の文脈で—

さて、このような総合政策学が標榜する「総合」化とは、いかなる意味を含んでいるものなのであろうか。第2節では、とりわけ、安全保障の文脈で、以下に取り上げる4つの視座（学際的な総合化、諸アクター連繋の総合的把握、政策プロセスの総合的把握、総合的な政策評価・価値判断）から「総合」化への関心を多角的に考察していきたい。

1) 学際的な総合化への関心

まず第1の視座は、学際的な接近へと向けられる「総合」化への関心である。これは、いわば「問題発見・問題解決のために、複数の『引き出し』が存在している」というイメージである。すなわち、当該問題の発見と解決に際して、その都度必要とされる学問の「引き出し」を開け、そこから得られる「複数の理解を重ね合わせる」ことによって、学問的な創造力を刺激しようとする視座である。

これはあくまでも展望視野を拡大するという意味での「総合」化であり、「多分野的 (multi-disciplinary) 接近あるいは領域横断的 (trans-disciplinary) 接近」とみなされるものである。したがって、あらかじめ事象ないし現場自体に学問領域が設定されているわけではなく、いくつかの学問領域を総合的に活用して取り組む必要があるという理解である¹³⁾。

例えば、安全保障の対象領域となる守るべき価値が限りなく多様化してきた今日の世界において、冷戦後の安全保障を象徴する言葉として定着した感のある「人間の安全保障」という概念は、①貧困からの自由、雇用の確保（＝経済の安全保障）、②飢餓からの解放、食糧の安定確保（＝食糧の安全保障）、③公衆衛生の確保（＝健康の安全保障）、④安寧な生活環境の享受（＝環境の安全保障）、⑤国家を含む他のアクターによってもたらされる恐怖・脅威からの解放、自殺や麻薬使用など自己に対する脅威からの解放（＝個人の安全保障）、⑥地域の伝統やアイデンティティの享受（＝地域社会の安全保障）、⑦基本的人権や基本的自由の享受（＝政治の安全保障）、という7つの要素から構成される¹⁴⁾。

さしあたり、このような「人間の安全保障」の問題に向き合うためには、国際関係学、政治学、行政学、社会学、法学、経済学、歴史学、文化人類学、心理学、統計学などといった人文社会科学さらには自然科学の「引き出し」を開けることが想定される。

2) 諸アクター連繋の総合的把握への関心

第2の視座は、諸アクターの連繋を総合的・全体的に鳥瞰・把握しようとする関心である。ここで政治的営為をひとつの演劇舞台にたとえるならば、この視座は、俳優 (actor) たちの一挙一動に注目し、その場面ごとの演技が待つ意味を、主役級から脇役までの登場人物全体の相関関係の中で理解しようとする関心である。これに対して、現実の世界では、公民を問わず様々なアクターの活動が国境を越えて展開し、対立と協調、反発と連携を繰り返しながらパワー・ゲームを演じている。「国際問題の国内化」「国内問題の国際化」が日常化した今日、国内システムと国際システムを明確に区分することは、もはや不可能である。「連繋政治」(linkage politics) の時代と呼ばれる所以である¹⁵⁾。

かつて安全保障にかかわる問題は、国家政府の専管事項とみなされていたが、安全保障の対象領域となる守るべき価値が多様化した今日では、内外の様々なアクターが国家政府の遂行する政策に対して内圧・外圧を加えるという形で、安全保障をめぐる政策プロセスに参画・関与するようになってきている。例えば、環境安全保障の面で大きな前進となった「京都議定書」は、2004年10月にロシアが批准を表明したことによって発効（2005年2月）の見通しが立ったが、その道程をふり返ってみても、各国政府、国際機関、NGO、地方自治体、市民団体などの様々なアクターの利益とパワーが複雑に交錯する中で「連繋政治」が繰り返されてきたことが分かる。

この点からいえば、国家政府は、安全保障の担い手としては「唯一の」アクターではない。だが、国際システムと国内システムの接点に位置し「諸利益の調整役」である国家政府は、依然として「主役級」であり、なおかつ安全保障の「主要な」担い手であり続けている。したがって、研究者の関心は、国家政府と、利益や立場が異なる様々なアクターが繰り返す相互作用（連繋）の総合的・全体的な把握に向けられるのである。

3) 政策プロセスの総合的把握への関心

第3の視座は、政策プロセス全体を総合的かつ連続的に把握しようとする関心である。政策プロセスとは、一般に政府の政策、つまり公共政策のプロセスを指す¹⁶⁾。この政策プ

プロセスは、政策が決定され執行されるプロセスであり、問題の調査、目標の設定、可能な選択肢の確定、最適政策の選択、決定、執行、評価と修正という諸段階からなるものである¹⁷⁾。

それでは、このような政策プロセスを研究する政策学とは、いかなる学問領域であろうか。政策学とは、一般的に、政策とそれが達成しようとしている政策目的との間に存在する様々な関係を前提とし、その下で各種の代替案の存在を明らかにした上で、それらの選択肢の中から、政策目的の集合を何らかの意味で最善の方法で達成できるような政策は何か、またそれを決定するプロセス、ならびにその実施方法や政策効果の事後的・事後的評価などに関する研究を行なう学問領域である、といわれる。このように政策学を定義した天野明弘氏は、総合政策学に関する著作の中で、とりわけ、①政策目的、②政策選択方法、③政策実施面からの「政策の総合化」の必要性を説いている¹⁸⁾。

この「政策の総合化」という関心は、後述するように、「総合安全保障」という概念と関連づけて考察することによって、より理解が深まると思われる。「総合安全保障」とは、1970年代末に大平内閣によって提示され、その後、安全保障の対象領域が拡大するにつれて、とりわけ冷戦後において国際的にも広く認知され用いられるようになった概念である。「総合安全保障」は、安全保障政策における軍事以外の目標と手段の存在を指摘し、軍事に限定されない安全保障に対する総合的なアプローチを提唱したという点で、当時としては時代を先取りする画期的なものであった。これは軍事に捉われない広範な視点で安全保障を考える契機となったのみならず、冷戦後の安全保障を考える上でも示唆に富むものである。

まずは第1の「政策目的」をめぐってである。1979年に当時の大平正芳首相の委嘱を受けて発足した政策研究会・総合安全保障研究グループがまとめた報告書『総合安全保障戦略』（1980年）において、安全保障は「国民生活を様々な脅威から守ること」と規定されている。その上で、日本の安全保障政策の具体的な目標として、①日米の緊密な協力関係の維持、②自衛力の強化、③対中・対ソ関係の改善、④エネルギー安全保障の確保、⑤食糧安全保障の確保、⑥大規模地震対策（危機管理体制の整備）、が取り上げられ、「安全保障政策の総合的性格」が強調されている。

これらの政策は「①自助の努力のみならず、②国際環境を全体的に好ましいものにする努力、もしくは、③それを部分的に好ましいものにする努力、という3つのレベルの努力から構成されるべきものである」として、「これら3つのレベルの努力は、補完的であると同時に、相矛盾することもあるので、その相関関係を正しくとらえることが必要である」と指摘されている¹⁹⁾。

このように、「政策目的が複数の社会的価値を追求」する場合や「多次元的な目標達成尺度（金銭的、物量的、あるいは質的尺度）」を含むようになってきたことから、総合的な視点が必要とされているのである²⁰⁾。

第2の「政策選択方法」をめぐって、同報告書では、関心を持つ対象領域が多様であることと、とりうる手段が多様であるという意味で「安全保障問題は総合的である」という記述がある。これが意味するのは、安全保障の対象領域の拡大によって、「いくつかの対象領域でのわれわれの対策が、補完的であると同時に相矛盾する」という事実である。例えば、イラン問題が示しているように、アメリカとの協調の必要は、石油の確保という必

要と矛盾することもあり得る。こうして、「安全保障問題が総合的になってきたということは、時として、いくつかの政策手段がトレードオフの関係に立ち、したがって、われわれに苦しい選択を迫ることになった」ことを意味するのである。こうして、安全保障の対象領域と手段がともに多様であることだけを考えても、「安全保障対策がかなり巨大なマトリックスになる」のは明らかである。しかも「安全保障努力のレベルが複雑であり、それぞれの間に補完およびトレードオフの関係がある」ことがより安全保障政策の策定を複雑なものにしている。

以上のことから、安全保障政策は「多様な手段の組合せによる総合的效果」を勘案しなければならないことが分かる²¹⁾。

第3の「政策実施面」をめぐる、同報告書には、「日本国民が自らの国家・社会をかけたがえのないものとして認識し、守っていかねばならないものであるとの明確な意識を持つことによって、初めて、安全保障問題が国民的課題となり得る」との指摘がある。これにあわせて「日本として最も問題なのは、国家（政府）自体が安全保障問題に取り組む体制をほとんど有していないことである。それは、論理的に最も明快な、自然に対する安全保障を考えてみれば明らかである。その論議はなされているし、散発的な対策も計画され、一部は実行されている。しかし、緊急事態に対処するという姿勢と体制が存在しないのである」という指摘もなされている²²⁾。

これは、国民と政府の双方に安全保障政策への覚醒を求めているくだりである。その上で、同報告書は、「幅広い論議を通ずる国民的合意の形成こそが、日本の安全保障のための国民的努力の結集につながる」との認識から、「この報告の問題提起をきっかけとして、広く国民の間で活発な総合安全保障に関する議論が起これり、実り豊かな成果を生むことを期待」している。さらに同報告書では、「学界をはじめ広く各界の有識者により、安全保障問題を本格的に研究し得る体制を整備すること」も「緊急の課題」として指摘し、そして何よりも、日本の安全保障の確保が多くの分野における様々なレベルでの努力を総合したものでなくてはならない以上、単に防衛庁のみが検討するのではなく、外務省、大蔵省、農林水産省、通商産業省、国土庁などの「各省庁がその施策を進めるにあたって、総合安全保障の見地にも十分配慮する」ことを要望している²³⁾。

このように、政策実施面における総合化は、政策の実施にあたって多数のアクターの参画を鼓吹し、政府と国民の協働と双方のコンセンサス形成を促しているのである。

4) 総合的な政策評価・価値判断への関心

第4の視座は、政策プロセスに対する総合的な政策評価・価値判断に向けられる関心である。政策評価とは、一般に「政策が決定され実施されたことによって生じた現実（事実）を明らかにし、それに対して意義があったか否か、効果があったか否かという価値判断を行なうこと」である。これは、過去・現在・未来という時間軸の総合化を視野に入れている。つまり、過去の政策を振り返り、その評価をいかに未来につなげるかという視点である。換言するならば、過去の失敗を反省しその教訓を未来に活かすという発想でもある。このように、政策評価は、政策プロセスに学習機能を組み込む重要な役割を果たしているのである²⁴⁾。

また総合政策学では、政策を判断するにあたって、総合的な価値判断が必要であるという前提に立っている²⁵⁾。政策プロセスには、前述したように、各国政府、国際機関、NGO、

地方自治体、市民団体などの様々なアクターが内圧・外圧を加えるという形で参画・関与している。政策評価に際しては、公民を問わず様々なアクターの利益とパワーが複雑に交錯する、このような「連繫政治」を総合的かつ全体的に鳥瞰・把握する中での政策評価が求められるのである。

例えば、国家・国民の安全を脅かすような外的脅威に直面した場合、国内における反応は、政府内の反応も含めて多種多様、アクターごとに温度差が見られるのが普通である。同一の政策に対しても、政府による政策評価と地方自治体さらには民間による政策評価は一致しないことが多い。また、このような各アクターにおける政策評価の差異が、次の政策プロセスにおけるアクター間の利益対立の原因や紛争の種になることもある。こうして、総合政策学の観点からアプローチする場合には、諸アクターの連繫を視野に入れ、多面的視座に立った総合的な価値判断が望まれるのである。

したがって、このような一連の政策プロセスを鳥瞰し評価する研究者には、理想と現実の狭間で熟慮し自らの価値観・規範意識を適度に反映させながら、「より望ましい」あるいは「現状をより悪化させない」と思われる政策提言や各種代替案の提示を行なうという精神が何よりも求められる。そもそも政策とは「ある望ましい状態と現状とのギャップを埋める手だて」のことであり²⁶⁾、本来的に事態の改善という目的をその使命として内在化させているものである。政策評価の目的においても「事態の改善」ということが要請されて然るべきである。

こうして、総合政策学のテーゼである「問題解決策の提示」という精神は政策評価という形で結実し、「社会における実践」へと道がひらかれるのである。

2. ケース・スタディ (その1)

— 隠岐諸島西方海域における米軍水中爆破訓練を事例として —

(1) 水中爆破訓練をめぐる諸力の交錯—内圧と外圧—

第2章では、第1章の議論を踏まえて、安全保障を考察する上での総合政策学的アプローチの可能性を確認すべく、隠岐諸島西方海域における米軍水中爆破訓練をケース・スタディとして取り上げたい。

2002年11月14日、米軍が隠岐諸島西方海域で実施した水中爆破訓練は、後述するように、島根・鳥取両県を大混乱に陥れた。この水中爆破訓練は、米軍の説明によれば、少量の爆薬が仕掛けられたノイズメーカーと呼ばれる重さ約5kgの機材をヘリコプターから海中に落とし、爆発に伴う音の伝播状況を確認するものである²⁷⁾。

この水中爆破訓練は、潜水艦が航行する海域での海底状況調査が目的といわれ、一般的に対潜水艦作戦の訓練とみなされている。この訓練が実施されるということは、その海域の軍事的緊張が高まってきていることの証左である。米軍は、北東アジア戦略上の要衝とみなす海域において、訓練直前に航行警報を発令し一方的に訓練を実施する同様の水中爆破訓練を、日本の排他的経済水域内（鹿児島沖から沖縄周辺が大半を占める）で、2001年には9回、2002年には、これから取り上げる隠岐諸島西方海域・種子島南方水域・東シナ海における訓練（11月）までに合計11回実施している²⁸⁾。その後も12月と2003年1月には沖縄本島南東海域、2月には宮古島東方海域、3月には与那国島南方海域、そして5月には、尖閣諸島や台湾南西海域を含む沖縄近海を中心とする東シナ海5ヶ所の海域（第3章

でケース・スタディとして取り上げる）において実施している²⁹⁾。したがって、この隠岐諸島西方海域で実施された米軍水中爆破訓練は、単発的にこの海域において実施されたものではなく、米軍が日本近海において恒常的に行なってきた一連の作戦行動のひとつとして捉えられるものなのである。

この事例では、ズワイガニ漁などの最盛期に米軍が水中爆破訓練を強行したことに対して、沿岸の各自治体や島民、漁業関係者などが一斉に反発した。日本政府は、後述するように、様々なアクターの利益とパワーが複雑に交錯する中で、アメリカの北東アジア戦略（外圧）と国内各方面からの反発（内圧）の狭間で、対応に苦慮することになる。はたして日本政府は、対外的な脅威への対処、対米関係への配慮、地域住民の不安払拭といった安全保障をめぐる諸価値（利益）の「調整」という役割・責務を十分に履行した上で、アクター間のコンセンサス形成へと辿りつくことができたのであろうか。

（2）県による必死の情報収集活動

この水中爆破訓練の舞台となった隠岐諸島西方海域は、日本が漁業権を主張できるとはいえ、軍事訓練に際してはアメリカ側に日本政府への通報義務が課せられない公海上の排他的経済水域であり、この訓練に関してもアメリカからの直接的な通報はなかった。日本側（海上保安庁）は、通常業務で収集している米軍が発信する航行警報によってこの訓練の日時と海域を直前に知る格好となった。後述するように、この訓練実施の前日にあたる11月13日に水産庁から情報提供を受けた両県関係者は、この訓練について、防衛施設庁より「日米地位協定に基づく演習区域ではないので所管外」との回答を受けたため、その直後から水産庁や外務省などを通じた必死の情報収集活動を展開し、これらの省庁にアメリカ側に対して訓練中止を働きかけるよう要請していた。しかし、この訓練中止要請に対してアメリカ側はひたすら沈黙し、結局、14日夜の外務省発表まで「訓練終了」の情報すら両県には伝達されなかった³⁰⁾。

具体的な訓練内容も周知されず、情報不足の中で翻弄された関係者たちは、米軍や日本政府の対応に焦燥感を募らせた。このうち、島根県の場合は、次のような経緯をたどった。

①13日11時20分頃、水産庁沿岸沖合課から島根県に隠岐諸島西方海域における米軍水中爆破訓練に関する情報提供（第一報）があり、訓練海域で操業が想定される知事許可漁業の漁船数についての照会があったため、島根県は「許可隻数は516隻である」と水産庁に回答した。水産庁からの情報は「訓練日時：平成14年11月14日 8時～15時／訓練内容：水中爆破訓練（詳細不明）／訓練海域 [省略：筆者]」というものであった。この情報は水産庁が12日夜、海上保安庁警備救難部から得た情報であった³¹⁾。

②14時40分、水産庁が外務省に宛てた「米軍への中止要請依頼書」の複写が島根県に送付され、島根県としての「訓練中止申し入れ」も合わせて水産庁側に依頼した。この水産庁の外務省に対する依頼書は、「水中爆破訓練については、現在、予定水域では多数の日本漁船が操業中であり、これらの安全を図るため、訓練を中止することが必要である」という内容であった³²⁾。

③16時30分頃、島根県は、インターネット上にある海上保安庁の航行警報（13時発表）に訓練情報が掲載されていることを確認する。これを受けて、16時50分、浜田漁業無線局に対して漁船等へ情報を周知するよう依頼する。同無線局には別途、水産庁からも15時すぎに情報提供があったとの回答を得る。その内容は「米軍による水中爆破訓練が行なわれ

るとの情報がありますので、関係各局におかれては、当該水域を航行する可能性がある漁船に対する注意喚起方おねがいします。／なお、水産庁は、米側に対し外交ルートを通じて、当該訓練を中止するよう申し入れを行なっておりますことを申し添えます」というものであった³³⁾。

④18時05分、鳥根県が水産庁にその後の情報を照会したところ、現在外務省と折衝中との回答を得る。鳥根県は、水産庁に対して、引き続き外務省へ中止の申し入れを行なうよう要請した。外務省からは、アメリカ大使館に対し米軍の訓練について日程や区域の変更などの再調整を検討するよう配慮を求め結論を早く出すよう申し入れているが、その返答がいつになるか分からない、との回答を得る。

⑤18時10分、浜田漁業無線局が無線を通じて訓練情報を周知した。また県は、鳥根県漁業協同組合連合会（以下、鳥根県漁連として言及）を通じて漁船の所在確認を行なうとともに、20時50分に外務省に訓練中止をアメリカ側に要請してほしい旨を直接伝える。

⑥23時30分頃、鳥根県が水産庁にその後の状況を照会したところ、米軍からの回答については見通しが立たないとのことであった。これを受けて鳥根県は、訓練海域にいる可能性のある県所属漁船とは系統団体を通じて直接連絡をとり情報周知を行なうとともに、沿岸漁協には海上保安庁の航行警報も出ていることから関係漁業者への注意喚起指導を要請した。浜田漁業無線局にも再度の周知依頼を行なった。

⑦鳥根県は、14日早朝から水産庁および外務省に対し訓練実施の有無について電話で照会したが確認できず、引き続き水産庁等を通じて訓練の実施状況の把握に努めることになった。また7時30分の時点で、鳥根県が県所属漁船の出漁状況を確認したところ、浦郷漁協所属のカニかご漁船一隻が訓練区域から自主的に避難し、その他は入港中であり、また出港予定の船には訓練区域を航行しないよう、再度、県漁連を通じて注意喚起した。

⑧9時15分、鳥根県は、「第1回危機管理連絡会議」（漁業管理課、港湾空港課、消防防災課）を召集し、これまでの経緯を確認した上で、情報収集を継続して実施することを確認した。この中で「訓練海域が防衛施設庁が把握する演習水域外」という理由で、防衛施設庁からの事前連絡はなかったとの事実が県総務課より明らかにされた。

⑨この会議に並行して、9時30分、9時50分、10時10分、水産庁に訓練実施の有無について確認したが、各回とも水産庁には何の連絡も入っていないとの回答であった³⁴⁾。

(3) 突然の衝撃音—2002年11月14日10時10分頃—

このように情報が不足する中、14日10時10分頃、海士町・西ノ島町・知夫村の隠岐島前3町村では、突然「ドーン」という衝撃音や地震のような揺れに襲われた。

西ノ島・海士両町では「発破を爆発させたような音」「爆風のような震動」に驚いた住民が役場に問い合わせている。役場内でも多くの職員が揺れを感じたという。両町とも昼前に広報無線で「衝撃音はアメリカ軍の訓練によると思われる、現在、情報を収集中」と家庭に伝えた。知夫村でも「雷でも落ちたような衝撃で、窓ガラスが揺れた」という³⁵⁾。

鳥根県では、米軍による水中爆破訓練が始まった可能性があるとして情報収集を急いだ。14日11時30分から開催された「第2回危機管理連絡会議」では、状況報告が中心となり、次の4点が確認された。①隠岐島前3町村では衝撃波と建物の揺れを感じたが、島後4町村では揺れを感じなかった。②震度は観測されておらず、自然災害でないと思われるが、原因は不明である。③訓練の実施状況も不明である。④今後の対応は、情報収集を継続し

て実施する³⁶⁾。13時15分、島根県に水産庁からファックスが届いた。水産庁が10時30分頃、外務省に問い合わせたところ、訓練は技術的な問題で遅れており、訓練が中止になった事実はないという内容であった。また14時、島根県が外務省に訓練の終了時間について確認したところ、一般的に海上保安庁の航行警報にある予定終了時間（この訓練の場合は15時）を越えて訓練を行なうことはないとの回答を得た。

15時15分から開催された「第3回危機管理連絡会議」では、関係町村からの被害報告はないが訓練が終了したかどうかの確認がとれないため、過去2時間の2つの情報を踏まえ、引き続き情報収集を行なうということで一致した³⁷⁾。

さらに17時から「第4回危機管理連絡会議」が召集されたが、依然として外務省から訓練時間の変更についての情報提供はなく、また海上保安庁がホームページ上の航行警報を解除していることを受けて、島根県は訓練が実施されたか否かの確認がとれないまま、危機管理連絡会議を解散した³⁸⁾。結局、外務省から島根県に詳細な情報が最初に届いたのは、後述するように19時30分であった。

(4)「衝撃音」直後の各アクターの反応と対応

1) 島民・漁業関係者の反発

この米軍による水中爆破訓練は、水揚げの低迷に苦しむ漁業関係者に大きなショックを与えた。島民は「イカ釣り漁などが最盛期を迎えた今、訓練をやる必要があるのか」「漁獲がなくなる恐れがあり死活問題だ」と怒りと不安を募らせた。西郷漁協の組合長は「公海とはいえ、ズワイガニ漁場に近く、漁業者への配慮が全く感じられない」と指摘し、訓練前日の通告を「十分対応するには時間がなさ過ぎる」と憤りをあらわにした。

浦郷漁協（西ノ島町）の組合長も同様に、「訓練海域が、（日米間で通報義務や漁業補償がルール化されていない）制限水域外といっても操業海域であり、漁民の生活を無視した行為だ」と怒りをぶつけた。また中村漁協（西郷町）の組合長も「区域外なら何をしても良いのかということ。漁民の生活も含め、漁業資源を守る意味で国を挙げて阻止すべきだ」と訴えた。一方、鳥取県では、鳥取中央漁協（鳥取市）の組合長は「政府はなめられている」となす術のなかった国に不満をぶつけた。また境港水産振興協会の専務理事は「訓練海域はズワイガニやイカなどの操業地域であり、事前通報はもとより、事前協議があってもしかるべきだ」と訴えた³⁹⁾。

2) 各省庁の対応－水産庁と外務省にみられる温度差－

さて、このような島民、漁業関係者の反発を受けて、各省庁側の対応はどのようなものであったのであろうか。

まず水産庁は、14日15時すぎのプレスリリースにおいて、次の5点を明らかにした。①水産庁は、12日夜に海上保安庁警備救難部より、隠岐諸島西方海域（14日8時～15時）において米軍による水中爆破訓練が行なわれるとの連絡を受けた。②これを受けて、13日に関係都道府県、関係団体および漁業無線局を通じ漁業者に周知すると同時に、外務省に対して、当該区域において700隻以上の漁船が操業中でありこれらの漁船の安全を確保するために当該訓練の中止をアメリカ側に申し入れるよう強く要請した。③これに対し13日夜、外務省北米局より、当該区域における操業漁船数を挙げた上で、訓練を行なう際には当該海域で操業する漁船の安全を含む我が国の利益に妥当な考慮を払うべきこと、また、その過程で必要があれば日程、区域の再調整も含め検討することをアメリカ側に申し入れると

の回答を得た。④14日朝（9時30分および10時30分頃）外務省に米軍による水中爆破訓練について問い合わせたところ、技術的な問題で遅れており、訓練が中止になったとの事実はないとの回答を得た。⑤また13日夜、海上保安庁から種子島南方海域および東シナ海においても、15日から米軍による水中爆破訓練が予定されているとの情報提供があり、13日夜に外務省に対して同様の「中止申し入れ」を行なった⁴⁰⁾。このように水産庁は、水産庁サイドの時系列的な対応を漁業関係者の利益を保護する観点から説明したが、留意すべき点は、水産庁が14日15時すぎの段階でも訓練実施の有無を確認できていなかったことである。

他方、外務省では、島民が「衝撃音」を聞いてから20分後にあたる14日10時30分から矢野哲朗外務副大臣の定例記者会見が行なわれていた。矢野副大臣は、米軍による水中爆破訓練についての記者の質問に対して、外務省としてはアメリカ側に中止を求めており、アメリカ側の回答待ちの段階であることを明らかにした上で、「今のところ我が方の申し出を尊重してもらっている」との見解を示した⁴¹⁾。その後、「爆破実施から3時間余り過ぎて」から情報を得た外務省は14日午後、米軍が14日正午から約30分の間に「現地の人々が衝撃音を聞いた時刻と約2時間のずれがある：筆者」、隠岐諸島沖で水中爆破訓練を実施、模擬機雷1個を爆破したと発表した。外務省によると、アメリカ側は訓練について、海面に浮かべた模擬機雷の近くに爆発物処理要員をヘリコプターで下ろし機雷1個を爆破したことを明らかにした⁴²⁾。これが「衝撃音」後の外務省サイドの第一声であり、それはアメリカ側の説明を外務省が発表するという形でなされた点に特徴がある。

さらに14日19時30分、外務省北米局日米地位協定室から島根県漁業管理課に初めて詳細な情報提供があり、それには次のような事実が記載されていた。①13日、外務省よりアメリカ大使館に対し、我が国の排他的経済水域でこの種の訓練を行なう場合には十分な調整が必要であり、日程、区域の再調整も含め検討するよう申し入れた。②14日14時に米軍の起爆訓練に関して、北米局参事官がアメリカ公使に対して本日中の来訪を求め、15時30分から16時30分まで外務省で会談を行なった。会談では、13日夜の申し入れにもかかわらずその後十分な説明がないことを遺憾であるとして、アメリカ側から説明を求めた。③アメリカ側より、14日12時から12時30分にかけて模擬機雷1個を爆破し訓練を行なった。爆破は1回だけである。訓練の実施に際しては近辺に漁船がないことを確認するなど安全面に最大限の配慮をした。今回の爆破により海域への影響を含め、何らの影響はなかったと理解している、との説明があった。④これに対し、北米局参事官より、13日夜の申し入れにもかかわらず何の説明もないまま訓練が実施されたことは遺憾であり、15日以降の類似の訓練「種子島南方水域・東シナ海における水中爆破訓練：筆者」に関しては中止して欲しい旨を申し入れた。⑤外務省事務次官は14日17時45分、ベーカー駐日大使に対しても同様の申し入れを行ない、ベーカー大使から申し入れに十分留意し関係者と話し合いたい、との発言があった⁴³⁾。

また海上保安庁は、現場海域を調査するという対応策をとった。第8管区海上保安本部（京都府舞鶴市）は、14日の13時30分から16時30分まで、美保航空基地（境港市）のビーチクラフト機で訓練海域周辺を調査した。この結果、訓練海域の西側にアメリカ艦船、自衛艦、外国貨物船が点在し、また訓練海域の中央から東側にかけて日本漁船9隻と外国漁船2隻を確認したが、特異なことは認められなかったと発表した⁴⁴⁾。

3) 沿岸各自治体の反発

島根・鳥取両県をはじめ沿岸各自治体からは、アメリカ側に対する抗議表明が相次いだ。島根・鳥取両県の知事や自治体関係者は14日、多数の漁船が操業、航行する可能性がある海域で、十分な連絡がないまま実施されたことに、強い反発を示した。

島根県の澄田信義知事は、14日夕方の記者会見で「漁業者が操業する海域で突如、訓練を行なうこと自体けしからん」「いつ行なわれ、いつ終わったかも分からない」と情報の提供、連絡の不備を指摘し、操業の安全や漁業資源の保護の観点から、訓練が計画されたことを批判した。その上で、週明けの18日に副知事を上京させ、在日アメリカ大使館で直接抗議すると同時に、外務省などに派遣し、事前連絡の徹底について申し入れるほか、15日に県の漁業取締船「せいふう」など2隻を訓練海域に派遣し、漁場への影響を調査する旨を表明した。また島根県の農林水産部長は「あまりにも一方的な訓練である。直前の通報で、しかも終了も確認できなければ、出漁が不安になる」と憤った。

他方、鳥取県の片山善博知事は14日、「訓練水域は県特産の松葉ガニ漁の重要な漁場で、漁業者の安全を確保する上で大きな怒りを覚える」「13日に中止を要請したにもかかわらず、訓練が実施されたことは遺憾。政府は迅速に情報提供すべきだ」と表明し、18日に抗議のため副知事を関係省庁に派遣する意向を明らかにした。また鳥取県の防災監は「住民を守る自治体に、いち早く情報を流すべきだ」と国の情報提供の在り方を問題視し、早期のルール化を求めた。これらを受けて島根県と鳥取県は、15日と16日、水中爆破訓練による影響を調査するため、漁業取締船などを現場海域にそれぞれ派遣したが、魚の死骸などの異常は確認されなかった⁴⁵⁾。

4) 政党関係者、労働団体などの抗議と申し入れ

政党、労働団体なども相次いでアメリカ大使館などに抗議文を送った。このうち、社会民主党島根県連合は14日10時頃、訓練の即時中止を求める文書をアメリカ大使館にファックスで送付した。同党島根県連合の幹事長は「公海上とはいえ現場はカニなどの良好な漁場。訓練に使う場所ではない」と憤った。連合島根も翌15日、アメリカに抗議と情報開示を要請するよう、島根県の副知事に申し入れた。また島根・鳥取の公明党県本部の両幹事長も15日、外務省に北米局長を訪ね、「漁業者の安全を最優先し、訓練を行なわないようアメリカに強く主張してほしい」と要請した⁴⁶⁾。

地元の国会議員は15日、漁期に入ったズワイガニ漁などに従事する漁業者への配慮に欠いた行為を強く批判し、それぞれ水産庁長官や農林水産大臣に対して申し入れを行なった。常田享許議員（自由民主党農水部会水産専任部会長、参議院鳥取県選挙区選出）は、水産庁から鳥取県への通報が遅れたことを水産庁長官に抗議し、「山陰沖で鳥取県の漁船が操業していることは周知のことであり、水産庁はあまりに配慮が足りない」と憤慨した。他方、中林佳子議員（共産党、衆議院中国比例区選出）は15日の衆議院の特殊法人等改革に関する特別委員会において、質疑の冒頭で「突然の通告だけで訓練を行なったことに、漁業関係者は強く憤っている」と、訓練の即時中止をアメリカに要請するよう大島理森農林水産大臣に求め、アメリカ側から中止の回答が出ない限り抗議を続けてほしい旨を申し添えた。また共産党島根県委員会は、18日、島根県庁を訪れ、「今回の訓練海域が公海上であっても、船舶の航行を脅かす許し難い行為」と批判し、訓練内容の周知不足に対する国への抗議、県の危機管理体制の改善、米軍のすべての訓練の即時中止要請、米軍に対する

漁業補償請求要請など7点を申し入れた⁴⁷⁾。

5) 政府による政策評価 (状況認識)

こうした一連の流れの中で、政府はいかなる政策評価を行なったものと推察できるであろうか。ここでは、当該の件について、複数の政府高官の発言を重ね合わせることで、政府による状況認識を浮き彫りにしていきたい。

まず第1は、福田康夫官房長官の発言である。11月19日に開催された衆議院安全保障委員会で自由党の樋高剛議員による、今回の一連の政府の対応において情報提供や安全対策が迅速になされたのかという質問に対して、福田官房長官は「島根県の件につきましては、これは、かなり迅速に対応しているんじゃないかと思います。そして、米軍にも外務省から直ちに申し入れをするということもございましたし、アメリカ側もそれは真剣に対応してくれた」と答弁している⁴⁸⁾。

第2は、川口順子外務大臣の発言である。上記の衆議院安全保障委員会で「この時期に水中爆破訓練を強行したということは、結果として北朝鮮にとって揺さぶり、威嚇ととられる可能性はないか」という樋高議員の質問に対して、川口外相は「我が国およびこの地域の平和と安全に大きなかわりを持っている米軍としては、日ごろ、必要に応じて必要な訓練をやっているというふうに考えております」「ただ、米軍が行なう訓練でございますから、我が方として、米軍の一つ一つの訓練について、どういう目的あるいはどういう意図を持ってやったということを知っているわけではないということです」と答弁している⁴⁹⁾。

また11月21日に開催された参議院外交防衛委員会において、日本の排他的な経済水域において水中爆破訓練が行なわれたことに関して、川口外相は「排他的水域で行なうという場合には、これはアメリカ側として当然に我が国の船舶の安全や漁業への悪影響の排除に十分に考慮を払う必要はある」とした上で、これは「国際法上、沿岸国、すなわち日本が許可するとか許可ができる性格のものではない」し、また「アメリカ側として日本の許可を得るとか、あるいは同意を得るとかそういうことをしなければいけない義務はない」「今後アメリカ側が我が国の排他的な経済水域においてこのような訓練を行なう場合には、我が国に対してできるだけ前広に連絡をするように改めてアメリカ側に確認していきたい」「当然に我が国としては、アメリカ側は注意を払うだろうという期待はもちろんしている」と答弁している⁵⁰⁾。

第3は、茂木敏充外務副大臣の発言である。11月19日の衆議院安全保障委員会の中で、14日の隠岐諸島西方海域における水中爆破訓練後、米軍が種子島南方海域および東シナ海において、各1回ずつ水中爆破訓練を実施した件について、アメリカ側から事前に「日本の排他的経済水域における権利に対して影響を及ぼさないような訓練内容にしたい」との申し出(爆薬の量を約5kgから約900gに減らして実施し、近くに漁船がいる場合には訓練を実施しないという案の提示)があり、「アメリカ側の案を政府部内で検討した結果、同案は、我が国船舶の安全や漁業場への悪影響の排除等、我が国の利益に十分な考慮を払ったものであると考えられるため、推移を見守ることとした」と発言している⁵¹⁾。

他方、これらのようにアメリカ側の配慮があったとする状況認識(福田発言、茂木発言)やアメリカ側の配慮を期待するもの(川口発言)とは異なる認識としては、例えば、農林水産大臣としての自身の意向を強調した大島農水相の発言(11月15日の衆議院特別委

員会)がある。大島農水相は、「漁業に大きな影響を与えるような水中爆破訓練が行われることのないよう、在京のアメリカ大使館に働き掛けることを改めて外務省に申し入れておきました」と米軍による訓練実施直後に発言している⁵²⁾。このような発言の差異からも、政府の状況認識は、必ずしも一枚岩ではなかったことが窺える。

(5) ミスの露呈－危機管理体制の不備－

米軍による水中爆破訓練は、事前通報が遅れるなど山陰両県に大きな混乱をもたらした。国から各県、県から各漁協への連絡体制が十分に機能しなかったためである。情報も少なく、また国内の連絡体制についても明確な取り決めがなかったとはいえ、省庁間・省庁内における意思疎通不足、危機管理体制の不備が、以下のように図らずも露呈した。

1) 水産庁から地方自治体への情報伝達の遅れ

島根・山口両県が水産庁から米軍の訓練情報を受けたのは、前述したように、前日の13日午前であった。鳥取県に至っては、鳥取県側が20時頃に水産庁に問い合わせ初めて訓練情報を知ることとなった。今回のケースでは、国内の情報伝達ルートも不明確であった。水産庁は各県にある漁業無線局に、海上保安庁は各保安部に連絡するが、ともに念頭にあるのは船舶への通報であり、「自治体への情報提供は主体的に行っていない」とされる。このため、水産庁からの訓練海域における操業船舶数の照会を受けて事態を知った島根県と山口県に対し、鳥取県には第一報が入らなかった。鳥取県の片山知事は14日、訓練の情報提供が島根県などに比べて遅れたことに関して、木下寛之水産庁長官に抗議文を送付した。また島根県議会において野津浩美議員（自由民主党）は、水産庁が訓練情報を12日夜に海上保安庁から入手していたにもかかわらず島根県に連絡したのが翌日の11時20分になったことに関して、「訓練開始までの時間が切迫していることを考慮すれば、夜間であっても何らかの方法で連絡を取るべきであった」と苦言を呈した⁵³⁾。

2) 浜田海上保安部の連絡周知ミス

また省庁内の意思疎通不足に起因すると思われるミスを露呈させたのが、次の浜田海上保安部のケースである。管内の漁業関係者に周知するよう第8管区海上保安本部から訓練前日の13日午前に指示されていたにもかかわらず、周知を見送っていたことが米軍の訓練後に判明した。

第8管区海上保安本部は、13日午前11時すぎ、管内各保安部へ訓練について連絡し、漁協などに周知するよう指示した。さらに同本部は午後から5回、航行警報を無線放送して漁船などへの周知を図った。これに対して浜田海上保安部は、同本部の情報では訓練海域が変更される可能性があるとしていたため「正確な情報が入ってから周知すべきだ」と判断した。しかし、同本部からの続報はなく、そのまま周知しなかったという。13日午後には、浜田海上保安部が主催する浜田港関係者の意見交換会が浜田市内であり、浜田市漁協役員も出席していたが、この場でも訓練情報について周知しなかった。

この点について浜田海上保安部の警備救難課長は、「本部の航行警報で周知されたとの意識もあったが、保安部としても周知すべきだった。危機管理意識が欠けていたと言われれば、そうかもしれない」と言明した⁵⁴⁾。

3) 島根県の危機管理体制の不備

他方、島根県も危機管理体制の不備を露呈させた。この点は島根県議会でも俎上に載せられた。まず第1は、県が第一報（13日11時20分）を受けてから漁業関係者への周知措置

(18時10分) がとられるまで7時間近くかかってしまった点である。「訓練開始時刻までわずか14時間しかなく、まさに綱渡りの状況である」と前出の野津議員に指摘されたことを受け、県農林水産部長は「第一報は訓練予定海域での漁船の操業隻数の照会であり、14時40分ごろ水産庁から外務省に訓練中止を申し入れたとの連絡を受け、訓練が実施されるのであれば改めて連絡があるものと考えておったところであります。しかし、水産庁から連絡がない中、16時30分ごろ、県では海上保安庁から出された航行警報をインターネットで確認したので、16時50分から関係者への周知作業を開始いたしました。結果として、関係漁業者等への周知が遅くなったことにつきましては、危機管理の対応として反省しているところであります」と答弁している。

第2は、予告された訓練開始時間(14日8時)を1時間以上経過してから第1回危機管理連絡会議を開催した点である。「水産庁から第一報があった時点で速やかに開催すべきであった」との野津議員の指摘を受けて、県総務部長は「ご指摘のように水産庁から情報提供があった段階で、県として全庁的な危機管理体制を構築する必要があった」と回答した。同様に県漁業管理課も「本来なら13日から会議を開き、対応を協議すべきであり、県の対応は常に後手に回っている」と県の対応を反省した⁵⁵⁾。

(6)各アクターによる危機管理体制の見直しと連携の模索

このようなアクター間の意思疎通不足や危機管理体制の不備によって後手後手に回った対応を取り戻すべく、アクター内あるいはアクター間の危機管理体制を見直したり、アクター間の連携を模索する動きが、以下のように顕在化した。

1) 島根県による危機管理体制の一元化

まず、全庁的な対応が遅れた島根県は15日、「危機管理体制を迅速かつ効果的に機能させるためには、何よりもできる限り早い情報の一元化と共有化を図ることが重要である」との認識から、危機管理情報の迅速な報告と共有化を徹底するよう、県総務部次長(危機管理担当)名で全課長に通知した。この通知では、「テロ事件等が発生した場合の対応マニュアル」として2002年10月に策定した島根県危機管理対策本部設置要綱が、十分に機能しなかったことを踏まえて、「全庁的に対応しなければならないと思われる事案」について、緊急時の連絡調整役を務める消防防災課に速やかに事態を報告するよう求めた。また県農林水産部長は、今後、水産関係団体との情報連絡体制を整備の上、軍事訓練に限らず不審船や油の流失など水産関係で想定される危機管理事案について、県無線指導所の24時間体制を基軸に適切に対応していく方針を明らかにした⁵⁶⁾。

2) 国と危機情報を共有するための情報連絡システム整備の模索－鳥取県－

また鳥取県の片山知事は、政府と地方自治体が危機情報を共有化する情報連絡システム再構築の必要性を強調し、関係地方自治体に対して危機情報の提供が迅速かつ確実になされるよう強く政府に要望した。

このことについて片山知事は、その後の定例記者会見(11月20日)において、「今回の件に限らず、本来あるべきシステムが長年のうちにいいかげんになっている面がありますので、いい機会ですから見直したい」「今後は、責任のある政府からちゃんと地方団体に情報が来るような、またわれわれがちゃんと言えりような、そういうシステムとしての情報公開の体制を作っていく」と表明し、危機情報共有のためのシステム再構築の必要性を強調した⁵⁷⁾。鳥取県議会でも、このような知事の意向を受け、12月5日、「関係する

地方自治体に対する情報の提供を、迅速かつ確実に実施されるよう強く要望する」という『意見書』を、内閣総理大臣・外務大臣・農林水産大臣宛てに提出した⁵⁸⁾。

3) 漁業関係者による関係アクター連携へのイニシアティブ

関係アクター間の連携への具体的な動きは、島根県漁連のイニシアティブによるものが最初であった。島根県漁連会長は14日、島根県庁に澄田知事を訪ね、漁業関係者の反発を後ろ盾に強い懸念を表明し、政府と県に対して今後、操業の安全と漁業資源を脅かす訓練を行わないよう、米軍への要請を求めた。同漁連会長は14日、澄田知事との会談の中で、漁民は日頃、漁業や生活を通して、海上・沿岸の監視など国防上の役割を担っているだけに「納得がいかない」とし、政府と地方自治体、漁業団体で早急に対応策を検討するよう促した。同漁連では、今後、鳥取県や兵庫県との漁連と共同で操業海域での訓練に強く抗議すると同時に、同様の訓練が再び実施された場合を想定して、情報提供体制や連絡体制の一元化を政府に働き掛ける方針を明らかにした⁵⁹⁾。ここに、漁業関係者の連帯という意味での水平的な「横の連携」と漁業関係者・地方自治体・政府という垂直的な「縦の連携」を模索する漁業関係者のイニシアティブを確認することができる。

4) 青木幹雄氏の記者会見一日米間の緊密な連携を要請一

青木幹雄氏（参議院自由民主党幹事長、島根県選挙区選出）は15日の定例記者会見で「公海上で日本に通報する法的義務がないとはいえ、もう少し緊密な連絡がとられるべきであった」と、アメリカ側の対応に不満を示した。その上で「法的には問題ないが、被害を受けるのは漁業者であり、これを機会に、漁業者が安全に操業できる制度を作るべきだ」と、日米間で一定のルールを作る必要性（横の連携）を強調した⁶⁰⁾。

5) 島根・鳥取・山口3県による連携一中国知事会・全国知事会としてのパワー行使一

島根・鳥取・山口3県は18日、連携して副知事を東京に派遣し、まず中国地方知事会を代表して島根県副知事が全国知事会事務局に「緊急提言書」を提出した。その後、海上保安庁、水産庁、首相官邸、農林水産省、アメリカ大使館、外務省をまわり、上記訪問先に「危険な軍事訓練が行なわれたこと、また関係県に事前通告が無かったことや事前通告が急であったことは極めて遺憾であること」を表明し、①漁業操業に多大な影響を及ぼす海域において爆破など危険な軍事訓練は行なわないこと、②情報の迅速な提供、をそれぞれ米軍に強く要請するよう求めた「緊急要望書」を提出した。なおこれと同様の申し入れは、あわせて全国知事会としても行なった⁶¹⁾。

3県の副知事はこれらの訪問先のうち、農林水産省においては事務次官と面会した。島根県の副知事が「漁業者への影響は大きく、今後、訓練が行なわれないよう、外務省に強く働き掛けてほしい」と要望した。他方、鳥取県の副知事は、鳥取県への通報が遅れたことを指摘し、情報連絡体制の再構築を求めた。これに対して同次官は「外務省には十数回にわたってアメリカ側に抗議するよう申し入れた」と答えた。水産庁の連絡漏れについては「情報提供に問題があった。水産庁長官に厳しく指導している」と述べた。さらに同次官は「日本海の漁業実態は分かっているはず。漁船や漁具に被害があった場合、問題となるのは明らかで、アメリカと外務省がきちんと協議してもらいたい」と指摘し、農林水産省として日本海における米軍訓練について、一定のルール化が必要との認識を示した。

また海上保安庁では、同庁の総務部長から「海上保安庁として、このような訓練については外交ルートを通じて事前に情報が寄せられるべきであると考えており、今後、外務省

に申し入れる予定である」との説明を受けた。外務省では、北米局参事官から「アメリカ側に対し情報を出すタイミングが遅すぎること、十分な情報がないまま訓練を実施したことについて善処するよう強く申し入れた。最盛期の漁場にかかわることであり、事前に訓練内容について調整できるようにする必要があると考えている。要望の内容を国政に活かしたい」との回答があった。

さらに3県の副知事は、アメリカ大使館では一等書記官（安全保障課長）と面会し、訓練の強行は「極めて遺憾である」と抗議し、今後の訓練中止と今回の訓練内容について詳細な情報提供を求めた。これに対してアメリカ大使館側は「今回の訓練は国際法上の公海で行なったものであり、どの国もこのような訓練を行なう権利を持っている。漁船の安全に配慮し、漁業の権益を侵すようなことはしていない」と回答したが、アメリカ側も日米間での認識の差を認め、事前情報から訓練実施までにさらに多くのコミュニケーションがあつて然るべきであった旨の発言があった⁶²⁾。

6) 島根・鳥取・兵庫の漁業関係者による「横の連携」—政府とアメリカ大使館に圧力—

さらに島根・鳥取・兵庫の県漁連でつくる「日韓暫定水域対策協議会」（会長：島根県漁連会長）のメンバー10人も21日に上京し、水中爆破訓練実施に関して、政府に要請書を手渡すとともにアメリカ大使館に直接、抗議した。

まず政府に対しては、同協議会長、鳥取県漁連会長、兵庫県漁連理事らが首相官邸で、安倍晋三官房副長官と面会し、①水産資源への影響調査と影響があった場合の補償措置、②訓練内容の詳細な情報提供、③今後の軍事訓練中止をアメリカ側に要請、④訓練の際の情報周知体制の確立などを求める要請書を手渡した。同協議会長らは「カニ漁の最盛期に行なわれた米軍の訓練は誠に遺憾」と強く抗議した。これに対して安倍副長官は、今後の訓練における爆薬使用量の低減をアメリカ側に申し入れた点を強調した。

またアメリカ大使館では、一等書記官に訓練強行を強く抗議し、漁業操業に危険をもたらす海域での訓練中止を強く求めた。これに対し、同書記官は「国際法上、通報義務はないが、連絡が直前となり混乱を招いた。今後の教訓としたい」と述べたという⁶³⁾。

3. ケース・スタディ（その2）—「教訓」は活かされたのか？—

(1) 沖縄近海における米軍水中爆破訓練（2003年5月）の場合

はたして、これまで取り上げてきた隠岐諸島西方海域における米軍水中爆破訓練の「教訓」は、その後に活かされたのであろうか。まずは第1節で、この隠岐諸島西方海域における訓練の半年後に実施された沖縄近海における米軍水中爆破訓練の事例を検証したい。

1) 水中爆破訓練を取り巻く国際環境—東シナ海情勢の緊迫化を受けて—

2003年5月7日から12日にかけて沖縄近海を中心とする東シナ海5ヶ所の海域において実施された米軍水中爆破訓練は、訓練海域がこれまでのものよりも尖閣諸島や台湾南西海域（台湾海峡）、韓国济州島西側海域へと、中国と接した水域にシフトしてきているのが特徴的である。そして何よりも特筆すべきは、米軍による水中爆破訓練が、この2003年5月の沖縄近海における訓練を境に鎮静化しているということである。米軍は、その4ヶ月後の9月に、沖縄本島北西海域、先島諸島北西海域、台湾南西海域の3ヶ所、さらに2004年1月には沖縄本島南東海域での訓練実施予定を通告してきたが、いずれの場合も実施直前に運用上の理由で取り止めになっている⁶⁴⁾。

たしかに水中爆破訓練の回数は、明らかに減少傾向にある。だが、2003年5月の訓練を最後に、地域の不安が解消されたわけではない。沖縄周辺海域においては、海洋生態系への悪影響が懸念されている米軍による対潜水艦探知用の新型低周波ソナー（新型ソナー）使用問題が、水中爆破訓練に取って代わって急浮上してきている。

この新型ソナーは、鯨やイルカなどの海洋哺乳類に悪影響を与え大量不審死につながるとして、アメリカの自然環境保護団体が訴訟を起こし、サンフランシスコ連邦地方裁判所で米海軍側が敗訴した。しかしその後、両者間で「日本近海に限り使用を認める」という合意がなされ、2003年9月以降、この新型ソナーを搭載した艦船が那覇軍港に頻繁に寄港していることが参議院予算委員会（2004年3月17日）でも取り上げられるなど、新型ソナー問題が日米間の新たな懸案事項となった⁶⁵⁾。米軍による対潜水艦作戦が水中爆破訓練から次の段階に移行していることを窺わせる事態である。

これは中国海軍が東シナ海に積極的に展開し始めたことと無関係ではない。台湾海峡や朝鮮半島の問題に加えて、「日中境界海域における中国の天然ガス田開発問題」（2004年5月）や「中国の原子力潜水艦による領海侵犯問題」（同11月）が相次いで政治問題化するなど、この海域をめぐる情勢は、よりいっそう緊迫化してきている。実際、沖縄の地元紙では「中国の潜水艦が台湾海峡にとどまらず、太平洋や日本海に出てくるのは時間の問題」であるとして、米軍が水中爆破訓練を頻繁に行なうのは「表面的には、水中の音響の伝達速度や潮流観測が目的だが、中国海軍の潜水艦への威嚇が主な目的である」との報道がなされている⁶⁶⁾。こうして、水中爆破訓練や新型ソナー問題が、アメリカの対中戦略と不可分の関係にあることが分かる。したがって、一見、地域の利益をないがしろにしてきたように思われるこれまでの外務省の姿勢は、こうした水面下における緊張の高まりを受けた日米連携という高度な政治的判断の結果であると捉えることができる。

2) 訓練をめぐる諸相—前日の通告・情報開示面での混乱・関係者の反発—

さて、2003年5月7日から12日にかけて実施された沖縄近海における水中爆破訓練をめぐる基本的な経緯は、後述するように、前日の通告、情報開示面での混乱、関係者の強い怒りと反発、水産庁（訓練中止の要請）と外務省（アメリカ側の配慮を期待）の温度差、という諸相において、第2章で取り上げた「隠岐諸島西方海域」の事例とほぼ同じ経過をたどる。それゆえに「隠岐諸島西方海域」の事例から得られた、①アメリカ側からの時間的余裕をもった情報提供、②省庁内・省庁間で十分な意思疎通をはかることによる危機管理体制の構築、③日本政府から関係自治体・関係者への迅速な情報提供と誠意ある対応、がそれぞれ不可欠であるという「教訓」が十分に活かされたとは言い難い状況にある。以下、その特徴的な事象を指摘しながら、一連の経過を検証していきたい。

この事例において、関係者の批判の矛先は、おおむね次の3点に向けられている。まずその第1は、「隠岐諸島西方海域」と同様に、「前日の通告」であったことに対してである。外務省と第11管区海上保安本部から沖縄県に連絡があったのは訓練前日の午前である。米軍からは訓練日時と海域の通告だけで訓練内容は明らかにされなかった。沖縄県漁連会長は、訓練区域は本マグロの漁場であり「訓練中止を再三求めてきた漁業者の訴えがまったく聞き入れられていない」「訓練が始まっているかどうかさえこちらは把握できない」と憤った。また県水産課長は「そもそも通知があったのは訓練開始の前日で、漁業者の対応が難しい」と連絡体制の不備を批判した⁶⁷⁾。

第2は、予定通りに訓練が実施されていたにもかかわらず、訓練中止という誤報が流れたことに対する「情報開示面での混乱」に向けられた批判である。横須賀にある在日米海軍司令部報道局は7日正午すぎ、東シナ海の5ヵ所で予定されていた訓練すべてを中止にすると沖縄県基地対策室に連絡したが、同夕方には「中止連絡」は同司令部の報道担当者の手違いによるミス（別の中止になった訓練と混同したため）と訂正した。これに対して米軍側からは「あってはならないこと。十分に注意したい」との謝罪があった（副司令官）。外務省もこの点に関して「非常に残念なこと」とコメントしている（北米局長、沖縄大使）。この連絡ミスは、外務省沖縄事務所が本省を通じて在日米海軍に確認したことから明らかになった。結果として「訓練中止」は7時間近く訂正されないままの状態が続いたことになる。米軍が既設の訓練水域内で訓練を実施する場合、関係機関への通告が定められているが、公海上の水中爆破訓練には通告義務はない。アメリカ側の「配慮」に頼る連絡ルートの責任のあいまいさが浮き彫りになったケースである。県漁連会長は「漁業者の声が米軍に届いたと喜んだ矢先なのに、漁業者の命にかかわる問題だ」と激憤した。県基地対策室も「危機管理意識が欠如している。許されない」と批判した。また県知事公室長は「漁業関係者への影響があってはならず、船舶や漁民にとって大事な情報が誤って流れたことは遺憾だ」と不快感を示した⁶⁸。

第3の批判点は、訓練初日に作戦名称を「水中爆破訓練」から「音響作業」(Acoustic Operations)に変更したことに対するものである。連絡ミスなどで訓練への批判が高まる中、訓練内容や性格は従来のも（水中での爆薬使用）と変わらないにもかかわらず、危険性のないような印象を与え、なおかつ日本側の反発を和らげようとの狙いが透けて見える名称変更反発が広がった。訓練の内容が不正確に伝わるのが危惧された⁶⁹。

3)水産庁と外務省にみられる温度差

水産庁と外務省にみられる温度差は、この事例においても観察された。水産庁は「漁船の安全が脅かされる」として、米軍に訓練中止を求めるよう外務省に申し入れ、「今後とも、我が国の漁業への悪影響が及ぶことのないように、情報の収集および漁業者への周知等、適切に対処する」意向を示したのに対して、外務省は「国際法上、訓練は認められる」との認識を堅持し、あらためて省庁間での足並みの乱れが鮮明になった⁷⁰。

双方は、国会において「相互に意思疎通を密にしながらかつてまいりたい」（水産庁長官）、「それぞれの立場から国のために一番良い形になるように十分連絡を密にしていきたい」（外務省北米局長）と答弁しそれぞれの温度差を否定したが、外務省の立場は、排他的経済水域で実施されるこのような訓練について、国際法上、沿岸国の権利と義務について妥当な考慮を払うことが義務づけられているが、基本的には公海であり、公海利用の自由の原則が適用され、沿岸国の同意を得る必要はないという認識で一貫している⁷¹。

例えば、外務省日米地位協定室は「米軍からは、周囲の安全を確認してから実施するので漁船は訓練水域に入って漁をしても問題ない。天然資源や周辺環境に与える影響はないとの回答があった」と説明している。その上で「米軍の運用にかかわる問題なので事細かく説明を求めるのは適切でない」とし、米軍が漁船などに妥当な配慮を払う限り、国際法上は問題ないとしている⁷²。また川口外相は「米軍からは安全確保は最優先事項であるというふうに言われている」「米側は我が国の海洋法上の権利に対して十分に考慮を払っているということで、米側はそれをしてしている限りは訓練をやる権利を持っているわけでござ

いますので、それを中止してくれということについてアメリカ側に求めるという考えは政府として持っておりません」と衆議院外務委員会で答弁し、外相に続いて登壇した新藤義孝外務大臣政務官も「国際法上問題がないのではなくて、この訓練は国際法上の権利を有する米軍が行なっているものだ、問題があるのではなくて、国際法の権利において行なっているということになるわけです」と補足説明している⁷³⁾。

4) 地元国会議員の反発

こうした外務省の姿勢に対して、地元の国会議員は、衆議院・参議院の各委員会での質疑において、次のような厳しい論駁を展開した。

まず東門美津子議員（元沖縄県副知事、社会民主党・衆議院沖縄3区選出）は、「何の根拠で、これは大丈夫だ、全然影響がないと言えるのか」「アメリカ軍がそう言っているからそれでいいというふうにししか伺えない⁷⁴⁾」「県の漁業に従事している人たち、そのあたりで操業している人たち、あるいは県漁連の皆さん、県、議会、そろって要請もしているはずですよ。やはり危険だ、安全な操業が確約されないということはやはり心配なんです」「水産庁は中止を要請しているはずなんですよ。…外務省だけなんですよ、アメリカに物が言えないのは。交渉すべき人がそれを言えないんですよ⁷⁵⁾」「我が国が譲歩するのはいいけれども相手国に譲歩を求めることはできないというのが外務省の姿勢なのではないですか」「外務省の姿勢としてもう一貫して言えることは、本当に、要するに、県民、国民がどのような状況であるかということをしかりととらえて相手国に交渉しているというのではなくて、まず相手国の顔色をうかがって、相手国がこういうふうに出るとまずいというところで、常に県民に、国民に犠牲を強いているというような態度だと私は思います。とても残念です。これで本当に、日本の外務省、日本のために、県民のためにやっているんだと言えるのかということを実際に常に疑問を感じております」と批判した⁷⁶⁾。

また島袋宗康議員（無所属の会／沖縄社会大衆党委員長・参議院沖縄選挙区選出）は、「漁民に操業の安全と漁獲の減少、漁場の荒廃等に対する不安を生じせしめ、漁期等に対する配慮もなされたとは思えない米軍の爆破訓練に対して、外務省が妥当な考慮が払われているとして米軍に対して何の注意喚起もなされないということは、私は問題だと思っております⁷⁷⁾」「今後、是非そういった訓練は中止するように、是非強く申し入れていただきたいと思えます」と善処を促した⁷⁸⁾。

さらに大田昌秀議員（元沖縄県知事、社会民主党・参議院比例代表全国区選出）も、「外国でいろいろと外国のお手伝いをするというのも大事ですけども、国内で、日常的に生命の危険にさらされているような、こういう状態を放置し続けているというのはどうしても納得がいかないんですが、外務省、いかがですか」「相手の権利だということだけを主張されて。国民の生命、財産を守ることについてはもっと積極的になる必要があると思えます」と外務省に皮肉を込めながら翻意を求めた⁷⁹⁾。

5) 関係アクターによる連携の模索

このような地元国会議員の外務省に対する厳しい論駁に呼応して、地域の関係アクターも声を上げ、以下に見るように活発な行動を展開した。

沖縄県漁連は、外務省沖縄事務所に訓練中止を要請し、在日米軍や外相に訓練中止を求める電報を送った。県漁連会長は外務省に「訓練水域に囲まれている沖縄の特殊事情への配慮がない。同じ日本人として、米軍に訓練中止を働き掛けてほしい」と求めた。また共

産党沖縄県委員会は、8日午前、県庁に知事公室長を訪ね、米軍が沖縄近海で実施している水中爆破訓練の即時中止などを関係機関に働き掛けるよう要請した⁸⁰⁾。

沖縄県は8日午後、長崎県、山口県、沖縄県漁連が訓練中止を外務省や水産庁に求めたことを受けて、嘉手納基地の在沖艦隊活動司令部や外務省沖縄事務所に対して、水中爆破訓練の中止を要請した（県農林水産部長と知事公室長が双方に対して訓練の即時中止と連絡体制の徹底を求めた。沖縄県が水中爆破訓練の中止を求めるのは今回が初めて）。また社会民主党県連と共産党県委員会は、それぞれ8日と9日、外務省沖縄事務所沼田貞昭沖縄大使を訪ね、同訓練の即時中止を米軍に求めるよう要請した。さらに自治労県本部委員長らは9日、県庁に知事公室長を訪ね、「政府は国民の安全確保より米国に顔を向けている」と批判し、米軍の水中爆破訓練にも県が強い姿勢で臨むよう促した⁸¹⁾。

こうした経緯を経て6月4日と5日の両日、石垣島で第121回九州地方知事会議が開催された。ホスト役を務めた沖縄県の稲嶺恵一知事は、知事会議に先立って行なわれた定例記者懇談会（5月30日）において、「本県の重要な課題である基地問題について、単に沖縄という一地域だけの問題ではなく、我が国の外交・安全保障をどう考えるかという、わが国全体に係る問題として取り組まなければならない重要な課題であることを、各県知事に訴えて基地問題解決のご支援をお願いしたい」との談話を発表した⁸²⁾。

この九州地方知事会議における「開催県あいさつ」で稲嶺知事は、あらためて「米軍基地問題は単に沖縄という一地域だけではなく、わが国の外交・安全保障をどう考えるのかという極めて国家的な問題である」ことを強調した。これを受けて麻生渡九州地方知事会長（福岡県知事）は、知事会議終了後の記者会見の席で「沖縄と同じ認識を持って行動しないといけない。全国を回って基地問題解決を働きかけようと行動する稲嶺知事を支持したい」と連携を表明した。この水中爆破訓練に関しては、「米軍水中爆破訓練の中止」が共同提案され、国に対しての要望事項のひとつとなった⁸³⁾。

このように、地域が連携すること（横の連携）によって、国際アクターとしての地域のプレゼンスが確実に高まってきていることを確認することができる。

(2) 島根県大社町沖における日米合同演習（2003年11月）の場合

これまで同様の 이슈で地域およびアクターが異なる事例を検証してきたが、第2節では、同様の地域に関係するアクターが類似の事例において、事前の「教訓」を活かしているのか否かについて検証してみたい。

これを検証する上で格好の事例となるのが、隠岐諸島西方海域における水中爆破訓練のほぼ1年後に実施された「島根県大社町沖日米合同演習」である。その一連の経緯は、次の通りである。

① 島根県内の漁業者から11月10日正午ごろ、「海上にたくさんの艦船が見える」という報告を受け、島根県は事実確認などに追われた。地元の大社町と町漁協には4、5件、大社警察署にも2、3件の問い合わせがあった。その後も多伎町漁協などから「5、6隻のグレーの船舶が、大社湾の沖を航行している。肉眼でも見えるが、国旗までは見えない」という連絡が県水産課などにあった。

② 調査の結果、海上自衛隊と米軍との日米合同演習と分かり、県は沿岸の市町村や漁協に注意するようファックスで連絡した。演習については、事前連絡がなかったため、地元住民には演習の実施が伝えられておらず、「何かあったのか」と住民は不安を募らせた。

③本来、海上自衛隊の訓練にあたっては、事前に防衛庁から水産庁、海上保安庁および関係都道府県に通報することになっているにもかかわらず、この事例では、防衛庁から県には通報がなかった。

④この日米合同演習は、11月7日から16日まで日本周辺の海域で実施し、海上自衛隊から艦艇約80隻、航空機約170機、隊員25000人、米軍からは艦艇約9隻、8500人が参加していた。演習の内容は、航空機の発着訓練、複数艦艇の編隊航行、航行中の乗組員の交代や貨物の積み替え、錨の投下などであり、実弾による射撃など危険な演習はなく、海上自衛隊は、その概要を事前に海上保安庁と水産庁に連絡したと主張している。

⑤通常、海上自衛隊が島根県近海で演習する場合には、浜田・境港の両海上保安部を通して島根県に連絡がある。しかしこの日米合同演習について、浜田海上保安部は、演習海域が「日本周辺海域」となっており広範囲にわたる点、また射撃や爆撃を伴わず危険性が薄いことなどの理由から、島根県に連絡しなかった。

⑥海上自衛隊舞鶴地方総監部は、この演習について「当初沖合で行なう予定であったが、天候不良のため急遽沿岸で行なった。漁業者の安全には配慮した」と説明した。この大社湾の沖合では、海上自衛隊の艦船6隻が10日に不審船対処訓練を行なったことが後に判明した。

⑦島根県は、県に事前連絡がないまま、大社町沖で日米合同演習が実施された問題で、14日、事前の情報提供などを求める文書を自衛隊島根県地方連絡部に提出した。県総務部次長(危機管理担当)は「海上自衛隊が周辺海域で訓練する際は、通知をいただけることになっている。漁業者などに不安を与えないよう事前通知をお願いしたい」と述べ、「①訓練を行なう場合には、事前に情報を提供すること、②情報提供にあたっては、日時、場所等詳しい内容の分かるものとする、③訓練実施にあたっては、漁業操業への影響が発生しないようにすること」という知事名文書を、同連絡部の総務課長に手渡した⁸⁴⁾。

この事例でも「自治体に事前連絡なし」「危機管理体制の不備」「アクター間の情報伝達ミス」「地域住民の不安と混乱」が繰り返されている。訓練とはいえ、不審船に対処するはずの自衛艦そのものが「不審船」になってしまっただけでは本末転倒である。

4. インプリケーションー総合政策学的アプローチの可能性ー

(1) 総合政策学的アプローチの可能性

これまで第2章、第3章においてケース・スタディを行なってきたが、第4章では、そこから導き出されるインプリケーションについて、総合政策学的アプローチの可能性との関わりの中で論じていきたい。

本稿では、すでに第1章において、総合政策学における「総合」化が含意する「4つの視座」を確認したが、ここであらためて、これらの視座から本ケース・スタディを顧みるならば、まず第1の視座(学際的な総合化への関心)からは、本ケース・スタディが主に国際関係学、政治学に立脚した「総合化」であることが分かる。さらに別の「引き出し」、例えば、国際法などの「引き出し」を開けることによって、このケース・スタディにはまた新たな彩りが加わることであろう。第2の視座(諸アクター連繋の総合的把握への関心)からは、安全保障をめぐる政策プロセスに数多くのアクターが参画・関与していることを例証することができた。また第3の視座(政策プロセスの総合的把握への関心)から

は、各アクターの諸価値・諸利益が交錯し、安全保障をめぐる政府と国民のコンセンサス形成がなおも厳しい道のりであることを窺い知ることができた。第4の視座（総合的な政策評価・価値判断への関心）からは、事前の教訓がその後に活かされないもどかしさとともに、安全保障というイシューにおける地域アクターのプレゼンスの高まりを浮き彫りにすることができた。したがって、本稿の目的（今日の安全保障問題をめぐる総合政策学的アプローチの可能性を確認しその有効性を論証するという目的）は、概ね達成できたと思われる。そこで、以下、これらを踏まえて、本ケース・スタディから導き出されるインプリケーションについて考察していきたい。

(2) 諸価値・諸利益の交錯—コンセンサス形成の難しさ—

まず本ケース・スタディでは、安全保障をめぐる政策プロセスに数多くのアクターが参画・関与していることを確認することができた。日本政府は、内外の様々なアクターの利益とパワーが複雑に交錯する中で、アメリカの北東アジア戦略（外圧）と国内各方面からの反発（内圧）の狭間で、対応に苦慮した。

漁業関係者や地域住民は、自らの生活基盤や生活環境が侵害されることを安全保障上の脅威と捉えた。地方自治体は、国家の安全保障政策のために地域社会が犠牲になることを地域の安全保障上の脅威として捉え、漁業関係者・地域社会の利益確保のために他の地方自治体や知事会などと連携することによってパワーを結集させた。

アメリカ側は、自らの北東アジア戦略に基づき水中爆破訓練を「国際法上認められた権利の行使」と主張し「安全に配慮して訓練を行なった」との立場を貫いた。外務省は、対米協調関係の堅持が日本の安全保障上の利益になると捉え、「アメリカ側の配慮」に期待する姿勢を一貫してとった。

もっとも、省庁間の対立も顕在化した。外務省が対米関係を重視したのに対して、農林水産省・水産庁は漁業関係者の利益保護を最優先に行動した。防衛施設庁は日米地位協定に基づく演習ではないので「所管外」と関与せず、防衛庁は沈黙し事態を静観した。また各省庁間での情報伝達ミスや意思疎通不足など縦割り行政の弊害も散見された。

各政党や労働団体の動きも活発であった。彼らは漁業関係者や地域の利益の擁護のため積極的に行動した。ただし民主党はいずれの事例においても沈黙し最大野党としての政治的責務を果たすことができなかった。また国会議員、各県知事、さらには県議会議員もそれぞれの立場から、地域社会の利益のために奔走し、大きな存在感を示した。

日本政府は、このように関係アクターの諸利益とパワーが複雑に交錯する中で、これらの諸価値（各アクターが安全保障の対象領域であると認知するもの）の侵害を未然に防ぐべく対応に苦慮した。だが、日本政府が安全保障上の利益とみなしたのは、政府高官の発言を重ね合わせるならば、外務省と同様に対米協調関係を堅持するというものであり、アメリカ側の主張を追認するものが多勢であった。したがって、本ケース・スタディに限れば、日本政府は、対外的な脅威への対処、対米関係への配慮、地域住民の不安払拭といった安全保障をめぐる諸価値（利益）の「調整」という役割・責務を十分に履行したとはいえない。日本政府は結果的に、アクター間のコンセンサス形成へと辿りつく前に、「国家の安全保障のために地域社会の利益がないがしろにされる」という地域住民の不安を増大させ、「国家の利益を追求すればするほど、地域社会の利益が犠牲にならざるを得ない」という、安全保障価値をめぐるトレードオフの問題を俎上に載せてしまった。

(3) 地域アクターのプレゼンスの高まり

そもそも「国家の安全」と「地域の安全」という価値は、本来、トレードオフの関係になつてはならないものである。国民を守るための主体と思われている国家政府が危機を作り出したり、あるいは危機を助長してしまつては、本末転倒である。本ケース・スタディを例にとれば、日本の安全保障の担い手である自衛隊や、日本の安全保障の一翼を担っているはずの「同盟国」アメリカが、地域の安全保障上の脅威の源泉になつてしまつている⁸⁵⁾。「国家の利益」が「地域社会の利益」に優先され、それによって地域住民の不安が募るといふ図式は、まさに「安全保障の逆説」と呼ばれる状況である⁸⁶⁾。

このように安全保障というイシューでは、地域が「客体化」されてしまう傾向がある。主体性を持つのはあくまでも国家政府であり、地元の声がなかなか通らないのが実情である。だが、本ケース・スタディから確認できるように、こうした「安全保障の逆説」的状況に際して、地域社会の関係アクターはこれを傍観していたわけではない。地域アクター同士の「横の連携」によって、例えば、漁業関係者・地方自治体関係者・知事会などが政府やアメリカ大使館に対して抗議・異議申し立て・要請・政策提言を行なうなど、積極的に行動した（客体の主体化）。またこれらの地域アクターが政府を経由せずに直接アメリカ側に抗議するなど、「国際アクターとしての地域」のプレゼンスが確実に高まってきていることも確認することができた。

野党が国政レベルで政治的な存在感を示せないでいる昨今、地域（県、知事、知事会）が、政府に対する「対抗権力」として機能することは重要である。本ケース・スタディにおいても知事会は大きな存在感を示した。地域間連携・協力を通じてパワーを集約し、政府に「より良い政策立案」を促すために政府の行動や施策を監査し対案を提示したり警鐘を鳴らしたりするなど、「建設的な緊張関係」を地域サイドから仕掛けていくことは効果的でありまた有意義である。幸いにして各地で改革派・個性派知事が相次いで誕生しているが、これはローカル・イニシアティブにとって必ずや追い風になるはずである⁸⁷⁾。

このように、地域が「内なる小国」的意識⁸⁸⁾あるいは「内発的安全保障」という発想⁸⁹⁾を持って、ローカル・イニシアティブとしての政策提言を行ない、地域からの声を国政に届けるといふ行為は、今後さらに重要度を増していくことであろう。比喩的な言い方をすれば、地域（理念としての小国）には地域住民（小国の国民）の声を政府（理念としての連邦政府）に届ける役割が期待されているのである。政府としてもこうした内圧を無視できないはずである。

(4) 「ガバナンス」化する安全保障政策

公民大小を問わず様々なアクターが国境を越えて活発な相互作用を展開する中で、国家政府は、「国家が国民を統治する」という旧来型の「公共政策の最高責任者」から、ローカル・イニシアティブに代表される「地域アクター関与型の国家システム」において政府が地域アクターとともに「協働統治」（ガバナンス）を行ないコンセンサス形成への役割を担うという、いわば「総合政策のコーディネーター」への脱皮が迫られているといえる。

このような地域のプレゼンスの高まりに象徴されるように、かつては国家政府の専管事項と思われていた安全保障をめぐる政策プロセスに、内外の様々なアクターが内圧・外圧を加えるという形で参画・関与するようになってきている。その意味で、安全保障はきわめて能動的行為であり、けっして受動的に得られるものではない。他のアクターとの協

働・対立・調整のうちに動的かつ相対的に確保されるものである。こうして「ガバナンス」化する安全保障政策は、関係アクターの利益とパワーが交錯するダイナミズムと均衡によって生み出される諸価値の暫定的な調和がもたらす形象としての性格を強くしている。

「ガバナンス」化する安全保障政策では、国家政府と地域アクターとの間で緊張関係を伴った協働が観察される。したがって、多元化した安全保障価値をいかにアクター間で共有することができるのか、そのコンセンサス（利益のシェア）へと導く国家政府の力量が問われているといえる。その目指すべき理念は、国家と社会の協働を志向する「協調的安全保障」（cooperative security）である。これは冷戦後のヨーロッパで実現が期待されている「国家の安全保障」と「国民の安全保障」の止揚を試みる有望な安全保障概念である⁹⁰⁾。この理念としての協調的安全保障を現実機能させるためには、国家と社会との間の信頼醸成が急務である。

本ケース・スタディを例にとれば、政府側は、地域社会に対して、安全保障上の便益とコスト、リスクを説明する責任がある。とりわけ「安全保障の最前線」となる地域社会への事前連絡・事前協議を重視し、自国を取り巻くリスクに関する情報と視座を地域と共有する必要がある。それが国家政府・地方自治体・地域住民の間の信頼醸成につながるからである。前出の報告書『総合安全保障戦略』（1980年）では、国民と政府の双方に安全保障政策への覚醒を求めているが⁹¹⁾、すでに国民側は安全保障に覚醒している。むしろ敏感になっているとさえいえる。これに対し政府側は、安全保障上の秘匿があるとはいえ、その対応には緩慢さが見られる。

他方、地域アクター（県や知事会など）は、前述したように、国家政府との間で「建設的な緊張関係」を維持した上で協働することが望まれる。地域と政府の「縦の連携」が機能した場合、政府の施策を後押しする効果（ポジティブな内圧）も期待できる。さらには政治的に目覚めた市民や市民団体（NPOやNGO）との連帯も有益である。

こうして、個人・地域・国家の有機的な連帯が達成された時、「協調的安全保障」は堅固に機能することになるのである⁹²⁾。

おわりに

最後に、全体主義的体制の抑圧に抗する運動家であった過去を持ち1989年のピロード革命でチェコスロヴァキアの大統領に就任した、ヴァーツラフ・ハヴェル（Václav Havel）氏の箴言で、本稿を締め括ることにしたい⁹³⁾。

「自由で尊厳にみちて自律的な市民たちなしには、自由で独立した国民もありえない。内面的な平和、すなわち市民どうしのあいだの平和と、市民と国家とのあいだの平和なしには、外面的な平和の保証もありえない。自国民の意思と権利を無視する国家には、他の人びと・民族・国家の意思と権利を尊重するといういかなる保証もない」

注

- 1) 安全保障の対象領域を広く解釈する先行研究としては、例えば、Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Second Edition, Boulder: Lynne Rienner, 1991; Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder & London: Lynne Rienner, 1998; 赤根谷達雄・落合浩太郎編著『新しい安全保障論の視座－人間・環境・経済・情報－』亜紀書房、2001年、参照。
- 2) 『学生便覧2004－2005』島根県立大学、2004年、1頁、3頁。
- 3) 同上書、表紙裏、『島根県立大学自己点検・評価報告書』島根県立大学、2002年、4頁。
- 4) 前掲『学生便覧2004－2005』4頁、前掲『島根県立大学自己点検・評価報告書』3頁。
- 5) 岡部光明編著『総合政策学の最先端Ⅰ－市場・リスク・持続可能性－』慶応義塾大学出版会、2003年、i頁。
- 6) 丸尾直美『総合政策論－日本の経済・福祉・環境－』有斐閣、1993年、i頁。
- 7) 岡部、前掲編著、ii頁。
- 8) 香川敏幸・小島朋之編著『総合政策学の最先端Ⅳ－新世代研究者による挑戦－』慶応義塾大学出版会、2003年、i頁。
- 9) 金子郁容編著『総合政策学の最先端Ⅱ－インターネット社会・組織革新・SFC教育－』慶応義塾大学出版会、2003年、i頁。
- 10) 天野明弘『環境との共生をめざす総合政策・入門』有斐閣、1997年、4頁。
- 11) 中央大学大学院総合政策研究科日本論委員会編『日本論－総合政策学への道－』中央大学出版部、2000年、ii頁。
- 12) 丸尾、前掲書、ii－iii頁。丸尾氏は、この「総合化のための共通の目的」に関して、「政治、経済、社会の目的も究極の点では同じであり、人びとの幸福あるいは福祉の改善にある」と述べ、総合政策学も「この当然のことを前提と想定する」と指摘している（同上書、ii頁）。
- 13) 岡部、前掲編著、ii頁。
- 14) UNDP, “New Dimensions of Human Security,” *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press, 1994, pp.22-40.
- 15) 「連繋政治」については、James N. Rosenau, ed., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York: The Free Press, 1969; James N. Rosenau, “Toward the Study of National-International Linkages,” *The Scientific Study of Foreign Policy*, Revised & Enlarged Edition, London: Frances Pinter, 1980, pp. 370-401.参照。
- 16) 政府は「経済政策、社会政策、文化政策、対外政策など、多様な公共政策を束ねる扇の要としての役割」を担っている（山川雄巳「政策過程」大学教育社編『現代政治学事典』ブレーン出版、1991年、522頁）。安全保障政策も、その公共政策のひとつである。
- 17) 宮本太郎「政策過程」猪口孝他編『政治学事典』弘文堂、2000年、570頁。
- 18) 天野、前掲書、11頁、14－15頁。
- 19) 総合安全保障戦略研究グループ『総合安全保障戦略』（大平総理の政策研究会報告書5）大蔵省印刷局、1980年、7頁、21頁、44－83頁。
- 20) 天野、前掲書、15－16頁。
- 21) 総合安全保障戦略研究グループ、前掲書、25－26頁、29頁。例えば、エネルギー安全保障の総合的性格に関していえば、「エネルギー安全保障政策が、軍事、国際貿易、国際通貨、国内

経済などのさまざまな分野における各種の政策と総合的な調整を図りながら進められなければならない」ということである（同上書、66頁）。

- 22) 同上書、43頁。
- 23) 同上書、14-15頁、85-86頁。
- 24) 大谷實・太田進一・真山達志編著『総合政策科学入門』成文堂、1998年、31-32頁。
- 25) 加藤寛・中村まづる『総合政策学への招待』有斐閣、1994年、iii頁。
- 26) 曾根泰教「公共政策」前掲『現代政治学事典』280頁。
- 27) 『東京新聞』2002年11月14日（夕刊）、『沖縄タイムス』2002年11月15日（夕刊）。
- 28) 小泉親司議員（参議院外交防衛委員会理事、日本共産党）が海上保安庁のデータを示しながら明らかにしたもの（「第155回国会・外交防衛委員会第5号」『参議院会議録』2002年11月21日）。
- 29) 東門美津子議員（元沖縄県副知事、社会民主党・衆議院沖縄3区選出）の調査データ（「第156回国会・外務委員会第4号」『衆議院会議録』2003年4月16日、「第156回国会・外務委員会第7号」『衆議院会議録』2003年5月7日、「第156回国会・外務委員会第9号」『衆議院会議録』2003年5月14日）。
- 30) 島根県農林水産部長の答弁『島根県議会会議録』2002年12月5日、『東京新聞』2002年11月14日（夕刊）、『山陰中央新報』2002年11月14・15日。隠岐諸島西方海域における水中爆破訓練が大問題になったのは、海上保安庁が情報を入手した時点で訓練海域に日本領海が含まれていたからである。これに驚いた海上保安庁がアメリカ側に問い合わせを行なったところアメリカ側は13日になって訓練範囲を領海外にシフトさせていたことが判明した。領海外（公海）とはいえ、訓練海域の半分が日本の排他的経済水域であった（島根県議会における野津浩美議員〔自由民主党〕の指摘『島根県議会会議録』2002年12月9日）。
- 31) 水産庁「隠岐諸島西方における米軍による水中爆破訓練について」（プレスリリース）『島根県報道発表資料-第3回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）-』島根県消防防災課、2002年11月14日。
- 32) 水産庁「隠岐諸島西方における米軍による水中爆破訓練について-外務省に対しての申し入れ-」『島根県報道発表資料-第1回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）-』島根県消防防災課、2002年11月14日。
- 33) 水産庁「漁業用海岸局宛ての海上安全情報」『島根県報道発表資料-第1回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）-』島根県消防防災課、2002年11月14日。
- 34) 『島根県報道発表資料-第1回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）-』島根県消防防災課、2002年11月14日、『島根県報道発表資料-第3回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）-』島根県消防防災課、2002年11月14日、島根県議会における県農林水産部長の答弁『島根県議会会議録』2002年11月25日。
- 35) 『東京新聞』2002年11月14日（夕刊）、『山陰中央新報』2002年11月15日。本土側の安来市でもガラスの戸ががたがた揺れたとのこと（島根県議会における石橋富二議員〔県政クラブ〕の証言『島根県議会会議録』2002年12月5日）。訓練海域である隠岐諸島西方海域と安来市は、海上での直線距離で60km~100km離れている。
- 36) 『島根県報道発表資料-第2回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）-』島根県消防防災課、2002年11月14日。
- 37) 『島根県報道発表資料-第3回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）-』島根県消防防災課、2002年11月14日。

- 38) 『島根県報道発表資料－第4回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）－』島根県消防防災課、2002年11月14日。
- 39) 『山陰中央新報』2002年11月15・16日。
- 40) 水産庁「隠岐諸島西方における米軍による水中爆破訓練について」（プレスリリース）『島根県報道発表資料－第3回危機管理連絡会議（米軍訓練関連報告）－』島根県消防防災課、2002年11月14日。
- 41) 矢野哲朗外務副大臣の記者会見『副大臣会見記録』外務省、2002年11月14日。
- 42) 『山陰中央新報』2002年11月15日、『中国新聞』2002年11月16日。
- 43) 『島根県報道発表資料－隠岐諸島西方における米軍による水中爆破訓練5－外務省北米局日米地位協定室からの情報－』島根県漁業管理課、2002年11月14日。
- 44) 『山陰中央新報』2002年11月15日。
- 45) 『山陰中央新報』2002年11月15・16日、『島根県報道発表－隠岐諸島西方海域における米軍による水中爆破訓練の影響について（第1～第4）』2002年11月15日、島根県議会における県農林水産部長の答弁『島根県議会議録』2002年11月25日。
- 46) 『山陰中央新報』2002年11月15・16日。
- 47) 『山陰中央新報』2002年11月16日・19日、中林佳子議員の発言「第155回国会・特殊法人等改革に関する特別委員会第7号」『衆議院会議録』2002年11月15日。
- 48) 「第155回国会・安全保障委員会第4号」『衆議院会議録』2002年11月19日。
- 49) 同上。
- 50) 「第155回国会・外交防衛委員会第5号」『参議院会議録』2002年11月21日。
- 51) 「第155回国会・安全保障委員会第4号」『衆議院会議録』2002年11月19日、『沖縄タイムス』2002年11月15日（夕刊）。
- 52) 「第155回国会・特殊法人等改革に関する特別委員会第7号」『衆議院会議録』2002年11月15日。
- 53) 『山陰中央新報』2002年11月15・16日、『中国新聞』2002年11月16日、島根県議会における野津浩美議員の指摘『島根県議会議録』2002年12月9日。
- 54) 『山陰中央新報』2002年11月15日。
- 55) 島根県議会における野津浩美議員の質疑ならびに県農林水産部長および県総務部長の答弁『島根県議会議録』2002年12月9日。
- 56) 『島根県報道発表資料－危機管理の一元化に伴う迅速な情報伝達について－』島根県消防防災課、2002年11月15日、島根県議会における県農林水産部長の答弁『島根県議会議録』2002年12月9日。
- 57) 『鳥取県知事定例記者会見録』鳥取県、2002年11月20日。
- 58) 『隠岐諸島西方における米軍水中爆破訓練の実施に関する意見書』鳥取県議会、2002年12月5日。政府から地方自治体に対する情報伝達の遅れをめぐって、鳥取県議会は、次のように要望している。

「島根県と山口県に対しては、訓練の実施について水産庁から前日の午前中に情報が提供されたにもかかわらず、本県では、夜8時頃に本県から水産庁に照会してはじめて知るという状況であった。また、外務省からの情報提供も、訓練終了後の夜7時頃までなされなかったため、本県漁業者の安全確保を図るうえで、大きな問題が生じたところである。／よって政府におかれては、米軍に対し、重要な漁場となっている水域では訓練を行わないよう要請するとともに、関係する地方自治体に対する情報の提供を、迅速かつ確実に実施されるよう強く要望す

- る」。
- 59) 『山陰中央新報』2002年11月15日。
- 60) 『山陰中央新報』2002年11月16日。
- 61) 『島根県報道発表資料－11月14日米軍訓練に対する関係省庁等申し入れ行動について－』島根県漁業管理課、2002年11月15日、『島根県報道発表資料－中国地方知事会緊急要望等について－』島根県企画調整課、2002年11月16日、『島根県報道発表資料－米軍訓練に対する申し入れについて2－』島根県漁業管理課、2002年11月18日。
- 62) 島根県議会における副知事の答弁『島根県議会会議録』2002年12月5日、島根県議会における県農林水産部長の答弁『島根県議会会議録』2002年12月9日。
- 63) 『山陰中央新報』2002年11月22日。
- 64) 『沖縄タイムス』2003年5月8日(朝刊)。参議院予算委員会における島袋宗康議員(無所属の会)の指摘「第159回国会・予算委員会第12号」『参議院会議録』2004年3月17日。
- 65) 同上。このような東シナ海情勢の緊迫化を受けて、問題の所在が、まさに軍事機密というベールに包まれて水面下に潜ってしまった感がある。地元関係者の不安の種は尽きない。
- 66) 『沖縄タイムス』2003年5月11日(朝刊)。
- 67) 『沖縄タイムス』2003年5月7日(朝夕刊)。
- 68) 『沖縄タイムス』2003年5月8日(朝夕刊)・9日(朝夕刊)・11日(朝刊)、『琉球新報』2003年5月8日(朝刊)・22日(朝刊)。参議院「連合審査会」における外務省北米局長の答弁「第156回国会・内閣委員会、厚生労働委員会、農林水産委員会連合審査会第1号」『参議院会議録』2003年5月14日。
- 69) 『沖縄タイムス』2003年5月9日(朝刊)・10日(朝刊)・11日(朝刊)、『琉球新報』2003年5月22日(朝刊)。ちなみに外務省は「オペレーション」を「作業」と意識しているが、これはむしろ「作戦」と直訳する方が的確である。また外務省が「活動内容をより正確に反映するため」というアメリカ側の意向を受けたこの「音響作業」という言葉の定着に向けて腐心していることは、当時の国会答弁においても窺い知ることができる。例えば、下記における一連の外務省の答弁を参照。「第156回国会・外交防衛委員会第9号」『参議院会議録』2003年5月8日、「第156回国会・内閣委員会、厚生労働委員会、農林水産委員会連合審査会第1号」『参議院会議録』2003年5月14日、「第159回国会・予算委員会第12号」『参議院会議録』2004年3月17日。
- 70) 『琉球新報』2003年5月8日(朝刊)・22日(朝刊)、『沖縄タイムス』2003年5月9日(朝刊)。水産庁と外務省の溝が浮き彫りとなったものとしては、例えば、「第156回国会・外交防衛委員会第11号」『参議院会議録』2003年5月15日、参照。
- 71) 例えば、「第156回国会・外務委員会第7号」『衆議院会議録』2003年5月7日、および「注69」における一連の外務省側の答弁を参照。
- 72) 『沖縄タイムス』2003年5月7日(朝刊)。
- 73) 「第156回国会・外務委員会第9号」『衆議院会議録』2003年5月14日。
- 74) 「第156回国会・外務委員会第7号」『衆議院会議録』2003年5月7日。
- 75) 「第156回国会・外務委員会第9号」『衆議院会議録』2003年5月14日。
- 76) 「第156回国会・外務委員会第10号」『衆議院会議録』2003年5月16日。
- 77) 「第156回国会・内閣委員会、厚生労働委員会、農林水産委員会連合審査会第1号」『参議院会議録』2003年5月14日。
- 78) 「第159回国会・予算委員会第12号」『参議院会議録』2004年3月17日。

- 79) 「第156回国会・外交防衛委員会第11号」『参議院会議録』2003年5月15日。
- 80) 『沖縄タイムス』2003年5月7日(夕刊)・8日(朝夕刊)。
- 81) 『沖縄タイムス』2003年5月8日(夕刊)・9日(朝刊)・10日(朝刊)。
- 82) 「第121回九州地方知事会の開催について」『稲嶺恵一知事・定例記者懇談会記録』沖縄県知事室、2003年5月30日。
- 83) 『沖縄タイムス』2003年6月5日(夕刊)。
- 84) 『山陰中央新報』2003年11月11日・15日。『島根県報道発表資料—海上自衛隊の訓練に係る事前情報提供等の申し入れについて—』島根県消防防災課、2003年11月13日。
- 85) 本ケース・スタディでは、日々の漁業の安全や市民の日常生活が脅かされる実態が浮き彫りにされた。このことから、安寧な生活環境や基本的な人権の享受をうたい個人や地域社会の安全保障を柱に掲げる「人間の安全保障」というアイデアは、開発途上国のみならず特定の適用される概念ではないことが分かる。

また本ケース・スタディにおける政府ならびに外務省に見られる対米一体化の姿勢は、東シナ海の水面下における緊張の高まりを受けた日米連携という高度な政治的判断の結果であったとしても、「日米同盟」の名の下にアメリカの北東アジア戦略(とりわけ対中戦略)に組み込まれるというリスクをはらんでいる。

特定の国との同盟関係が他の二国間関係よりも突出すれば、それが非対称なパワー関係であればあるほど「同盟のディレンマ」(国益にかなわない紛争に巻き込まれるリスクと必要時に見捨てられるリスクの板ばさみ状態)に陥る危険性が高くなる。あるいは対米関係重視の外交を展開するにしても、対米関係偏重によって失われる外交上の利益もまた無視できない。ましてや「同盟のディレンマ」に陥らないためにも、日本政府は、対米協調路線を堅持しつつも、それと並行して対米関係偏重によるリスクを分散・軽減させるための対米関係以外の二国間関係の補強(二国間関係の多角化)を慎重に進める必要がある。

二国間外交の多角化によって得られた新たなパイプにより、例えば、対米リスクであれば、日本が有する中国カード、EUカード、ロシアカードなどを組合せることでリスクの相殺を試みることが可能になる。対中リスクの場合も同様な手法でリスクの軽減が可能である。この「二国間関係の多角化」というアイデアは、「状況」の変動によって受けるリスクを最小限にとどめることを狙うものであり、投資家が株の取引において行なうリスク分散の試みであるポートフォリオにも通じる考え方である。

このような二国間関係の補強を通じたリスク管理の方策は、つまるところ「外交の復活」への期待に他ならない。日本政府は、その限られたパワーを駆使して、それが機能するような国際環境の創造に努めるべきである。なお「同盟のディレンマ」については、Glenn Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol.36, No.3, 1984, esp., pp.467-471. 土山實男「同盟のディレンマと同盟外交—なぜ同盟は形成され、存続するのか—」『安全保障の国際政治学—焦りと傲り—』有斐閣、2004年、297-330頁、ランドル・L・シュウェラー「同盟の概念」船橋洋一編『同盟の比較研究—冷戦後秩序を求めて—』日本評論社、2001年、249-284頁、参照。

- 86) この「安全保障の逆説」とは、自国ないし同盟国の市民を守るべき軍隊が、市民を脅かすといった、いわゆる「国家の逆機能(dysfunction)」の問題のひとつであり、「守ってしかるべき者が逆に襲いかかってくる」という事態をさす。とくに「国家という制度的利益を守るために、一般国民(特に弱者、マイノリティ)が犠牲になる」という逆説であり、国家安全保障が逆に人間を脅かすという、一種の「人間疎外の問題」でもある(土佐弘之『安全保障という逆説』

青土社、2003年、7－9頁、114頁）。

また安全保障の名の下で政策が正当化される傾向も危険である。安全保障のための一連の施策は、不自由な社会をつくる手段となる危険性を内包しているという視点を忘れてはならない。例えば、アメリカ主導による個人情報も標的にした地球規模の通信傍受網「エシュロン」に対するEUの警戒感（『毎日新聞』2001年5月29日朝刊）、テロ対策の名の下に個人情報が一元的管理される危険性、乱立する監視カメラと「監視社会」への懸念、国民保護の視点を欠いた有事法制論議に対する批判（『稲嶺恵一知事・定例記者懇談会記録』沖縄県知事室、2003年6月6日）、地元への事前相談なき「キャンプ座間への米陸軍第1軍団司令部移転問題」をめぐる紛糾（『東京新聞』2004年10月24日朝刊）、政府主導で進む改憲論議への警鐘（西原博史『「国家を縛るルール」から『国民支配の道具』へ？－『憲法とは何か？』をめぐる改憲論の策略と混乱－』『現代思想』2004年10月号、64－73頁）といった批判的論調を参照のこと。

はたして政府は安全保障の名の下にどこまで個人のプライバシーなどの諸権利に踏み込むことが許されるのか、あるいは個人は安全保障の便益を得るためにどこまでコストとリスクを背負わなければならないのか、といった国民的議論が必要であろう。

87) 「ローカル・イニシアティブ」については、藪野祐三『ローカル・イニシアティブ-国境を超える試み-』中央公論社、1995年、『先進社会の国際環境I-ローカル・イニシアティブの創造-』法律文化社、1995年、参照。

88) 「内なる小国」とは、「ケーギのいう『大国家の中の小さな国家』に相当する地方自治体ないし地域が、主としていわゆる『草の根運動』的な動きによって活性化し、国家の中での発言権を強めるのみならず、さらに国家を超えて直接国際関係に影響を及ぼしつつある」ことを受けて提示された概念である（百瀬宏『小国-歴史にみる理念と現実-』岩波書店、1988年、301－302頁）。

また地域は、アイデンティティの拠り所としても重要である。地域が「小国」としての自覚を持つことによって「地域からの国際化」という視座が生まれ育つ。この「内なる小国」は、国際アクターとしての地域の可能性を期待させる概念である。

なお「地域からの国際化」については、チャドウィック・アルジャー（吉田新一郎編訳）『地域からの国際化-国家関係論を超えて-』日本評論社、1987年、参照。

89) この「内発的安全保障」は、「理想的な安全保障政策では、保障する側と保障される側との狙いが一致するはずである」という環境安全保障論の観点から、R.アレクサンダーによって提示された概念である。つまり、「個々の政策を決める発意が国民側であれば、政策は完全に『内発的』なものといえる。逆に、政策を決める発意が国家または第三国、すなわち安全保障する側のものである時、その政策は『外発的』なものとなる」というものである（ロニー・アレクサンダー『大きな夢と小さな島々-太平洋島嶼国の非核化にみる新しい安全保障観-』国際書院、1992年、16頁）。

また菅英輝は、この「内発的安全保障」には「内発的に自分たちの力で積み上げるようなかたちで安全を確保していく」あるいは「安全保障の問題を市民（個人）一人ひとりの手に取り戻す」という発想が見られるとして、「沖縄の住民による駐留米軍基地の撤去を求める運動は、基地が住民の生活や環境にとって脅威であるとの認識から出発し、自分たちの手で生活環境を守ろうとする運動であり、内発的である」と指摘している（菅英輝「ポスト冷戦の安全保障-国家中心から人間中心の安全保障へ-」高田和夫編『国際関係論とは何か-多様化する「場」と「主体」-』法律文化社、1998年、64頁）。

90) この「協調的安全保障」のひとつの実験プロセスといえるのが、友敵関係の曖昧な冷戦後の

ヨーロッパにおける欧州安全保障協力機構（OSCE）の一連の試みに見られるような、個人・地域・国家・国際といった各レベルの安全保障を包摂し、非強制措置とコンセンサス形成を特質とする、安全保障の包括的アプローチである。これは、強制ないし支配ではなく、調整および協力が大きく作用するところの安全保障をめぐる「ガバナンス」に向けた動きである。なお「協調的安全保障」については、例えば、山本武彦「協調的安全保障レジームの構築」進藤榮一編『公共政策への招待』日本経済評論社、2003年、243-254頁、参照。

- 91) 総合安全保障戦略研究グループ、前掲書、43頁。
- 92) 拙稿「ポスト冷戦期における日本の安全保障－国家・個人・地域の可能性－」宇野重昭編『北東アジア研究と開発研究』国際書院、2002年、449-466頁。この論文では明示的に「協調的安全保障」について言及していないが、小国が展開する「スモール・パワー・ポリティクス」の観点から、ポスト冷戦期の日本の安全保障を考察している。
- 93) ヴァーツラフ・ハヴェル（飯島周監訳）『反政治のすすめ』恒文社、1991年、218頁。

付記：本稿は、平成16年度島根県立大学学術教育研究特別助成金による研究成果の一部である（研究題目：安全保障研究の新展開－総合政策学的アプローチの可能性－）。

キーワード：総合政策 北東アジア 安全保障 地域 ローカル・イニシアティブ
ガバナンス 協調的安全保障 島根 鳥取 沖縄 外務省 アメリカ
在日米軍 水中爆破訓練 地方自治体

(AKASAKA Ichinen)

New Perspectives upon Local Security from Policy Studies

AKASAKA Ichinen

The purpose of this study is to demonstrate the usefulness of policy studies to security issues. The first section of this paper presents the academic design of policy studies. Policy studies contains four academic concerns : i.e. inter-/multi-disciplinary undertakings, a bird's-eye-view approach toward interaction of various actors, a continuous examination of policy processes, and comprehensive evaluation of policies or political values.

In the second and third parts of this article, three case studies concerning local security matters are examined. All cases are military exercises of naval forces in the Japanese coastal areas. To sum up the major characteristics of the case studies, it follows that the Japanese government can not establish a general consensus of security values among various actors. To make matters worse, a "paradox of security" is actualized, that is, the more the central government seeks security interest, the more local citizens feel insecurity.

Nevertheless, local governments such as prefectures, governors, and governors' conference came to have a presence in the security field. They began to voice stiff protests, ask for exceptions, and fair representation, and then started to make policy proposals to the central government or to the interested agencies of the U.S. government against military exercises of naval forces.

The implications of these case studies, which are discussed in the last chapter, are as follows. From these pieces of evidence, such a fact as "local initiative" or "emergence of local governments as an international actor" has become clear. It seems reasonable, therefore, to conclude that these movements, to say the least, can be characterized as a so-called "governance" concerning security agenda, with which an idea of "cooperative security" is connected. Consequently, it is required to promote successful collaboration or closer social solidarity between citizens, local governments, and the central government in order to realize the idea of cooperative security.