

危機管理研究

第16号

安倍内閣における「日本版 NSC(国家安全保障会議)」

構想の再検討丹 羽 文 生 1

山東出兵と済南事件松 田 純 清 9

日本を取り巻く領土問題

——竹島をめぐる——星 野 浩 一 23

BCM 構築のポイント

——日本企業はいかに BCM に取り組んでいるか——篠 原 雅 道 35

2008年 5 月

日本危機管理学会

安倍内閣における「日本版 NSC(国家安全保障会議)」 構想の再検討

丹 羽 文 生*

はじめに

2007年9月12日に辞任を表明し、療養生活を続けていた前首相の安倍晋三が、それから3ヵ月後の12月19日に産経新聞のインタビューに答え、自身が首相就任時より意欲を示していた従来の「安全保障会議」に代わる「日本版 NSC(国家安全保障会議)」創設について「やっと青写真ができたところでした」¹⁾と、その無念さを語った。

それから僅か数日後の24日、安倍の後を継いで首相となった福田康夫が「安全保障会議」において、「日本版 NSC」創設断念の方針を伝え、国会に提出していた「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」を廃案とすることを決めた。その際、福田は「NSCのような機能が官邸にないわけではない。内閣危機管理監など今ある機能を強化するという考えもある」²⁾と語り、新たな組織の設置よりも、既存の組織を活かした首相官邸の司令塔機能強化を重視するとの考えを明らかにした。

だが、2007年2月16日、アメリカの元国務副長官のリチャード・アーミテージ(Richard L. Armitage)、元国防次官補のジョセフ・ナイ

(Joseph S. Nye) が中心となって作成された戦略国際問題研究所(CSIS: Center for Strategic and International Studies)による「日米同盟: 2020年に至るまでのアジアを正しく導く(The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2002)」,いわゆる「第2次アーミテージ・レポート」の「日本への勧告」の項に「日本は、もっとも効果的な意思決定を可能にするように、国家安全保障の制度と官僚機構をひきつづき強化すべきである。現代の挑戦が日本に求めているのは、外交・安全保障政策を、とりわけ危機の時期にあたって、国内調整と機密情報・情報の安全性を維持しながら、迅速、機敏かつ柔軟に運営する能力を持つことである」とあるように、「今の日本の外交・安保政策には統一性が欠け」ており、「首相官邸の機能は強化されつつあるが、外務、防衛両省はじめ、省庁の縦割りの弊害」³⁾が目立っている。

それらを克服し、外交及び安全保障に関する課題を統一的に集約、機能させ、首相のリーダーシップや首相官邸の総合調整能力の強化を高める試金石が「日本版 NSC」構想であった。

そこで本稿では、安倍が首相就任前に政権構想の柱の1つとして提唱した「日本版 NSC」構想を巡る動きを整理した上で、創設断念に至るまでの経過と、その背景を検証したい。

* 作新学院大学総合政策研究所研究員

I 「国防会議」から「安全保障会議」へ

1. 「国防会議」の設置

「安全保障会議」の前身は、1954年7月の防衛庁及び自衛隊の発足に際して設置された「国防会議」⁴⁾である。「国防会議」の設置は、1952年2月に結成された改進黨によって主張され⁵⁾、翌年10月に発表された同党の防衛特別委員会による「自衛軍基本法要綱」の中にも、「国防会議」に関する項が挿入されていた⁶⁾。

ただ、設置に際し、「国防会議」の「構成メンバーをどうするか」、「その事務局をどこに設置し、誰がその事務を担当するのか」⁷⁾という点で、当時の改進黨、自由党、日本自由党との間で意見が分かれ、保守合同後も、旧改進黨系が民間人登用に拘ったため、「国防会議の構成内容については十分に検討する必要がある」⁸⁾として、実際には、1956年7月2日に公布された「国防会議の構成等に関する法律」によって発足することとなった⁹⁾。

「国防会議」は発足以来、「国防の基本方針」、第1次から第4次までの「防衛力整備計画」、「防衛計画の大綱」といった日本の国防施策の基本に関する事項や、毎年度の防衛力整備に係る事項、主要な装備の調達といった事項についての方針を示し、文民統制上で重要な役割を果たしてきた。しかし、1958年4月に「国防会議」で内定した次期超音速戦闘機のグラマン社からの購入を、翌年6月に白紙撤回し、ロッキード社からの買い付けに変更したことで、グラマン社とロッキード社の激しい商戦が始まり、その経過の中で疑惑が生まれ、「国防会議」の権威が失墜することになる¹⁰⁾。さらに開催数も年々減り続け、実質的な「開店休業」の状態が続いていた¹¹⁾。

2. 「安全保障会議」への移行

こうした中、1980年代に入り、行政改革の必要性が叫ばれるようになり、その際、国家の危機管理能力の充実が指摘された¹²⁾。1976年9月のベレンコ中尉亡命事件、1977年9月のダッカ日航機ハイジャック事件、1983年9月の大韓航空機墜落事件といった日本の安全に重大な影響を及ぼす恐れのある重大緊急事態が頻発したことが、その背景にある。

そして、臨時行政改革推進審議会の答申を受け、「従来の国防会議の権限であった、国防に関する重要事項について、関係閣僚が広い視野から総合的かつ慎重に審議し、国防施策について万全を期するのに加えて、重大緊急事態への対処体制を整備し、もって、シビリアン・コントロールの徹底と内閣の総合調整能力の強化に資する」¹³⁾ことを目的に、「国防会議」を改組し、代わって「安全保障会議設置法」に基づき、1986年7月、「安全保障会議」が発足した。

当時の首相である中曽根康弘は、「国防会議」を改組する理由について、1986年5月21日の参議院内閣委員会で「我々が予測できないような事態に移っていくという可能性もあるという問題を考えてみますと、やはりあらかじめそのようなことに対応できる場所をつくっておく、制度的にもつくっておくということは、私は行政組織を預かる政府としてはやっぱりやるべきことである、そう考えておる次第でございます」と答弁している。

その後、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ事件や国の安全を脅かす恐れのある武装不審船の存在が国民に大きな不安を与えることとなり、2003年6月、武力攻撃事態法が制定され、それに伴い、「安全保障会議設置法の一部を改正する法律」により、「安全保障会議」の機能が強化された¹⁴⁾。

「安全保障会議」では、「国防会議」と同じく、

「防衛計画の大綱」,「中期防衛力整備計画」,さらに,年度ごとの防衛力整備内容に関する主要事項の検討が行われ,中長期的な方針が決定されてきた。あるいは,自衛隊の海外派遣の機会が増えたことに伴い,ペルシャ湾への掃海艇派遣,カンボジアでの PKO,テロ対策特別措置法やイラク人道復興支援特別措置法に基づく自衛隊の海外派遣に関して,その是非を審議し,派遣を是とする決定を行っている。

特に,アメリカ同時多発テロ事件の際は¹⁵⁾発生翌日に「安全保障会議」を開催し,6項目からなる「政府対処方針」を決め,事態に対処するための基本的な方針を固めた。2003年3月には,アメリカによるイラクへの攻撃が開始された当日(20日)に「安全保障会議」を開き,5項目の「緊急対処方針」を決定し,その後の閣議で,これを具現化するような「イラク問題に関する対処方針」が決まった。これらは,緊急事態の発生時における「安全保障会議」の強いイニシアチブを示すものである¹⁶⁾。

他方,「安全保障会議」に対しては,「安保室のスタッフも1,2年で出身官庁に戻るため,そちらに目が向きがちである。外務,防衛両省庁が,官邸の機能強化に協力的ではなかったことも形骸化に拍車をかけた。重要情報においても,関係省庁が共有することはめったにない」¹⁷⁾との指摘も出ていた。

そんな中,2006年9月20日の自民党総裁選挙に出馬した安倍晋三が,「美しい国,日本。いま,新たな国づくりのとき」と題する政権構想を発表し,その中で,「首相官邸主導体制を確立する」,「官邸における外交・安全保障の司令塔機能を再編し,強化する」と提唱し,その柱として,従来の「安全保障会議」の機能を吸収した形の新たな「日本版 NSC」創設を掲げた。そして総裁となった安倍は,26日の臨時国会で首相に指名され,29日の所信表明演説において,

「外交と安全保障の国家戦略を,政治の強力なリーダーシップにより,迅速に決定できるよう,官邸における司令塔機能を再編,強化する」と述べたのである¹⁸⁾。

II 「日本版 NSC」登場の経緯と実際

1. 「安全保障会議」見直しの機運

この「日本版 NSC」構想は,「過去に何度か出てきたもの」¹⁹⁾である。初代内閣安全保障室長の佐々淳行は,「小泉政権でも,小泉さんが総理になった2001年の4月から,翌年までに NSC 研究をするよう指示が出ました。2002年,小泉総理の私的懇談会として『対外関係タスクフォース』(座長・岡本行夫氏)が発足し,私を含め9名がメンバーとなり議論を行ないました。当時は田中眞紀子外相の問題などによって外務省が弱体化しており,民間からさまざまな意見を取り入れたかったようです」²⁰⁾と証言している。

実際,橋本龍太郎内閣の時,首相の直属審議機関「行政改革会議」が,「現行の安全保障会議を改組し,内閣に米国の『国家安全保障会議』(NSC)をモデルとした,『日本版 NSC』を新設する」²¹⁾ことを目指して,検討に入ったことがあった。それは当時,「阪神大震災やカンボジアの在留日本人救助など,緊急時に関係省庁の調整に手間取り,迅速な決定ができなかった」,「安全保障会議(議長・橋本首相)が外務省,防衛庁が決定した政策の追認機関化しているうえ,内閣安全保障室も総合的な安保政策を企画立案する態勢に必ずしもなっていない」²²⁾ことへの反省を踏まえたものである。

そして,小泉純一郎内閣でも首相の私的諮問機関「安全保障と防衛力に関する懇談会」が,安全保障会議を「米国家安全保障会議(NSC)をモデルに,緊急事態に迅速,的確に対応でき

るよう改善し、また、『国家戦略を議論する場』へと位置付けを変更する」²³⁾との提案をし、「対外関係タスクフォース」も、有識者による「外交安全保障戦略会議」の創設を提言したが、いずれも現実的な政策課題とはならなかった。

佐々は、その小泉内閣で官房長官を務めた安倍が「日本版 NSC」創設を打ち出した背景について、「日米同盟の強化にあると思います。安倍さんは官房長官としてこの半年間、ホワイトハウスとの繋がりを重要視してきました。日米の強い同盟関係に対応しう組織が欲しいという要望から、生まれたもの」²⁴⁾と述べているが、既に首相就任の6ヵ月前の3月23日にも安倍は「国家安全保障会議もまとめた。形で満足するのではなく、実際に機能することが大切だ」²⁵⁾と語っている。

そして安倍が「日本版 NSC」創設の必要性を強く痛感したのが、2006年7月5日に、北朝鮮から7発の弾道ミサイルが日本海に向けて発射された際の経験によるものであった。官房長官の安倍は、この時、午前3時半の1発目の発射から30分後には首相官邸の危機管理センターに「官邸対策室」を設置し、2回の「安全保障会議」、4回の記者会見、駐日アメリカ大使のJ. トーマス・シーファー (J. Thomas Schieffer) との会談と、矢継ぎ早に対応をし、さらに、7時間後には、日朝平壤宣言に違反するとして、万景峰号の入港禁止を盛り込んだ9項目の制裁措置を決定した²⁶⁾。

この流れの中で安倍は、首相である小泉が連絡を取り合ったアメリカの国家安全保障会議担当で大統領補佐官（国家安全保障問題担当）のステイブン・ハドリー (Stephen Hadley) が「強い権限を持つことに感銘を受け、首相は米国と歩調を合わせ、NSCのような組織を首相官邸に作り、大統領補佐官のカウンターパートを置く必要があると痛感した」²⁷⁾という。すな

わち、安倍が抱いていた「日本版 NSC」構想は、アメリカの NSC を意識したものであった²⁸⁾。

2. 「日本版 NSC」構想の具現化

こうして安倍晋三は首相就任後の2006年11月に、自らを議長とする「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」を発足させた²⁹⁾。そして、22日から翌年2月27日までに「各国の大統領府・首相府の司令塔の仕組みや、わが国の国防会議や安全保障会議の歩みなどを踏まえ、わが国にふさわしい国家安全保障に関する司令塔の仕組みはいかにあるべきかについて集中的・精力的に議論」³⁰⁾し、合計7回の会合を開催して、最終報告書を発表した³¹⁾。

最終報告書では、今ある「安全保障会議」を抜本的に見直し、その機能を吸収して、内閣の下に新たに「国家安全保障会議」を創設するというもので、その役割を、①外交・安全保障に関する長期戦略を考え、②複数の省庁に関わる外交・安全保障政策を決め、③国家的な緊急事態に迅速な対応をとる——とした³²⁾。

「国家安全保障会議」の構成員は、議長たる首相及び官房長官、外務大臣、防衛大臣とし、さらに、国家安全保障問題担当の首相補佐官と事務局長、必要に応じ、関係閣僚や統合幕僚長、その他の関係者を参加させるものとしている³³⁾。そして、「国家安全保障会議」には、現職の自衛官や民間専門家及び研究者も含めて10名から20名の専任スタッフを配する事務局が置かれ、事務局長は首相補佐官の兼務も可能で、外政担当、安全保障・危機管理担当の官房副長官補の2名が事務局次長を兼務するとした。

中でも、国家安全保障問題担当の首相補佐官について「常設の補佐官とすることが適当である」³⁴⁾とし、「定期的に総理大臣に報告を行い、総理大臣に進言・意見具申しつつ直接指示を受

けるなど、総理大臣に常時アクセスして緊密に意思疎通することが重要である」、「総理大臣の命を受けて各国を訪問し、我が国の外交・安全保障政策の推進のため活動することが適当である」³⁵⁾としている点が注目される。

首相補佐官は、内閣機能強化の観点から設置されたもので、「首相のブレーンとして内政や外交の重要政策について進言するポスト」³⁶⁾である。安倍内閣で初めて国家安全保障問題担当の首相補佐官が任命され注目されたが、「常設の補佐官とすることが適当である」と盛り込んだのは安倍の拘りで、国家安全保障問題担当の首相補佐官を「日本版 NSC」の仕切り役とすることを狙ったものであった³⁷⁾。

3. 自民党国防関係合同会議での調整

この「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」の最終報告書を受け、内閣官房に内閣審議官の井上源三を室長とした「国家安全保障会議設置準備室」が設置され、法案化作業が始まり、「日本版 NSC」創設のための「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」が策定された³⁸⁾。

「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」の最終報告書において、「日本版 NSC」に関する司令塔の機能、役割、その仕組みについて提言し、「その一部については本改正案によって実現が図られた」³⁹⁾のであった。だが、大きな目玉となっていた首相補佐官の位置付けは明確にならなかったのである⁴⁰⁾。

「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」には、国家安全保障問題担当の首相補佐官について、第9条で「内閣総理大臣補佐官(国家安全保障に関する重要政策に関し置かれたものに限る。)は、会議又は専門会議に出席し、議長の許可を受けて意見を述べることができる」という役割に止めている。「国家安全保

障に関する官邸機能強化会議」の最終報告書の内閣法改正に伴う国家安全保障問題担当の首相補佐官の常設化も明記されなかった。

その背景にあるのは、首相補佐官と内閣官房を統率する官房長官が並び立つことで起きる命令系統の混乱への懸念である⁴¹⁾。安倍は、「5人のうち4人に国会議員を起用し、補佐官が官邸スタッフに指示できる内閣法改正案の今国会提出を検討した。だが、内閣官房幹部らは抵抗。『立法と行政は緊張関係にあり、国会議員が就ける行政ポストが国会法で限定されているほど。権限拡大にも慎重を期すべきだ』と強く主張し、首相の法改正断念に追い込んだ」⁴²⁾のであった。

こうして、4月3日、自民党国防関係合同会議(自民党国防部会・内閣部会・外交部会・国家の情報機能強化に関する検討チーム合同会議)で、「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」の検討が行われた。

その際、官房副長官補の安藤裕康から「日本版 NSC」創設の必要性について、「イラクや北朝鮮情勢を総合的に議論する場がなかった。外国にも同じような組織があり、横のつながりもできる」⁴³⁾との説明があった。

だが、「日本版 NSC に情報を提供する情報部門の機能強化策をどうするのか。会議をめぐる全体像が見えない」⁴⁴⁾といった注文や「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」の最終報告書が求めている秘密保護に関する法整備も見送られたため、「党としては、国家安全保障会議を実効あらしめるため、予算・人員の確保、対外情報収集機能の強化、秘密保全に関する法制等のあり方などの諸課題に取り組むために、新たな場を設けて検討を行い、次期常会においてその実現を図る」とする内容の決議を採択し、その上で了承され、政務調査会審議会を経て、自民党の事実上の最終意思決定機関である総務

会での承認を受け党議となり、6日、閣議決定された⁴⁵⁾。

ところが、2007年4月の通常国会に提出された「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」は、9月からの臨時国会において継続審議となり、その後、廃案となった。

おわりに

そもそも、この「日本版 NSC」構想は、自民党国防関係合同会議での「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」の検討の際、条件付で了承されたという事実を見ると、「生煮えのまま見切り発車した」⁴⁶⁾という面は否めなかった。

加えて、2007年7月の参議院議員選挙で、自民党は野党に過半数を占められる大敗を喫し、その結果、参議院では与野党が逆転する、いわゆる「ねじれ国会」となり、さらに、インド洋上での海上自衛隊の給油活動継続を巡る政策的行き詰まりと首相職の重圧による体調悪化によって、突然、安倍晋三が首相を辞任するという流動的な政治状況の中で、「日本版 NSC」創設は困難な状況にあった。

だが、現代社会は、国際テロリズムや弾道ミサイルといった脅威の多様化、複雑化に伴い、一層、不透明、不確実になっている。そして、これらの「対処のための権限は他省庁にまたがり、リードタイムが短いものが多い」⁴⁷⁾ため、より効率的かつ迅速な対応を行うためには、首相官邸がリーダーシップを発揮することが不可欠であり、合理的であることは論を待たない。

実際、冷戦の終焉、アメリカ同時多発テロ事件以降、「世界の主要国・地域で『NSCの機能強化』の波が起こった」⁴⁸⁾が、「日本版 NSC」構想は、今後も首相官邸の司令塔機能強化における重要なテーマであることに変わりはないと

思われる。

- 1) 「産経新聞」, 2007年12月25日。
- 2) 「毎日新聞」, 2007年12月25日朝刊。
- 3) 「朝雲新聞」, 2007年3月1日。
- 4) 「国防会議」という名称の組織は、1885年4月11日に定められた「国防会議条例」に見られた。これは「陸海空軍の提携を密にするために設けられたもの」(西修,『国の防衛と法』, 学陽書房, 1975年, 131頁)であった。
- 5) 改進黨が「国防会議」の設置を主張したのは、元陸軍中將で、「大陸問題研究所」を創設した土居明夫の発案であったと言われる(中島信吾,『戦後日本の防衛政策:「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事』, 慶應義塾大学出版会, 2006年, 66頁)。
- 6) 「朝日新聞」, 1953年10月10日朝刊。
- 7) 中島信吾, 前掲書, 48頁。
- 8) 田村重信, 高橋憲一, 島田和久,『防衛法制の解説』, 内外出版, 2006年, 63頁。1954年4月6日の衆議院内閣委員会で、保安庁長官の木村篤太郎は「国防会議の構成内容につきましては十分検討する必要があると考えております。従いまして、実はこの構成内容については、防衛庁設置法案においては規定をいたさなかった次第でございます。これは十分考慮いたしまして、別の法律でもつて御審議を願った上でできめたい、こう考えております。今せっかくこれについて各方面から検討中であります」と答弁した。
- 9) 発足後、「国防会議」は、当時の鳩山一郎内閣が専ら日ソ国交回復に全力を投入し、さらに「国防会議」の事務局の人事も手間取ったため、「鳩山内閣時代には、形式的な会合を1回持ったにとどまった」(田中明彦,『20世紀の日本 2・安全保障:戦後50年の模索』, 読売新聞社, 1997年, 153頁)のであった。
- 10) 佐道明広,『戦後日本の防衛と政治』, 吉川弘文館, 2003年, 47頁。
- 11) 池田勇人内閣発足直後の1961年1月13日に「なるべく毎月1回、国防会議ないし国防会議議員懇談会を開催する」ことを申し合わせ、同年は8回会議を開催したが、その後は、1962年に2回、1963年に3回と、毎年2回から3回程度に止まるようになり、1度も開催されない年

- もあった（『日本の潮 2：国防会議とは何か』、『世界1972年 4月号』、岩波書店、1972年、255頁）。
- 12) 西修、富井幸雄、松浦一夫、高井晋、浜谷英博、『日本の安全保障法制』、内外出版、2001年、103頁。
- 13) 同上。
- 14) 詳細は、熊野有文、「法令解説：有事関連 3 法①事態対処における安全保障会議の機能の強化」、『時の法令第1699号』、2003年、7-9 頁参照。
- 15) アメリカの NSC は、この時、発生から 2 ヶ月間、週末を除いて毎日のように開催され、その回数は40回を越えた（Bob Woodward, *Bush at War*, Simon & Schuster, 2002, p. 38）。
- 16) 田村重信、高橋憲一、島田和久、前掲書、69 頁。
- 17) 「産経新聞」、2006年11月22日。
- 18) 前民主党代表の前原誠司は、「日本版 NSC を作るべきだというのは、もともと我々民主党が出した緊急事態基本法案にも、『日本版 NSC』『日本版 JIC（合同情報委員会）』『日本版 FEMA（危機管理庁）』の 3つを作れということを法案のなかに入れています。その意味では、日本版 NSC を作ることにについては、取組みとしては評価したいと思いますし、総論は賛成です」（前原誠司、「『縦割り』『情報』『憲法解釈』で骨抜き必至？ 安倍版 NSC の致命的弱点を問う：日本版『合同情報委員会』（JIC）を早急に創設せよ！」、『月刊軍事研究2007年 5月号別冊（ワールド・インテリジェンスVol 6）』、ジャパン・ミリタリー・レビュー、2007年、141 頁）と述べている。
- 19) 佐々淳行、西原正、「日本版 NSC 構想：機能不全に陥った安全保障会議を『闘う組織』にせよ」、『Voice 2006年11月号』、PHP 研究所、2006年、121頁。
- 20) 同上。
- 21) 「産経新聞」、1997年 7 月22日朝刊。
- 22) 同上。
- 23) 「産経新聞」、2004年 9 月18日。
- 24) 佐々淳行、西原正、前掲書、121頁。
- 25) 小川和久、「日本版 NSC は半島有事にどこまで対応できるか？」、『諸君！2007年 7 月号』、文藝春秋、2007年、68頁。
- 26) 「朝雲新聞」、2006年 7 月13日。
- 27) 「読売新聞」、2007年 2 月28日朝刊。
- 28) アメリカの NSC の設立の経緯については、John Prados, *Keepers of the Keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush*, William Morrow & Co, 1991参照。2006年 8 月22日の自民党南関東・北関東ブロック合同大会でも安倍晋三は「『日本の基盤は日米同盟で、政府レベルの対話を戦略的に行うことが必要だ。（米国の）ホワイトハウスにある NSC のような組織を官邸に作る』と述べ、首相直属の外交・安保政策の立案機関を設置する構想を明らかにし、大会後、記者団に、「『首相官邸にも外交・安全保障に関する情報を収集、分析できる部署が必要だ。その責任者が米国の NSC 担当の（大統領）補佐官とパイプを持つことも大切だ。北朝鮮のミサイル発射に対する国連（安全保障理事会での）決議の際に、頻繁にハドリー大統領補佐官と連絡を取り合い、その必要性を感じた』と語った」（『読売新聞』、2006 年 8 月23日朝刊）のであった。
- 29) 議員は、官房長官の塩崎恭久、国家安全保障問題担当の首相補佐官である小池百合子（議長代理）、民間からは相原宏徳（トランスキュー・テクノロジーズ会長）、元官房副長官の石原信雄（地方自治研究機構会長）、元駐タイ大使の岡崎久彦（岡崎研究所所長）、小川和久（軍事アナリスト）、北岡伸一（東京大学教授）、元防衛事務次官の佐藤謙（世界平和研究所副会長）、佐々淳行（初代内閣安全保障室長）、塩川正十郎（元官房長官）、初代統合幕僚長の先崎一（日本生命特別顧問）、森本敏（拓殖大学海外事情研究所所長）、柳井俊二（国際海洋法裁判所判事）が務めた。
- 30) 国家安全保障に関する官邸機能強化会議、『報告書』、国家安全保障に関する官邸機能強化会議、2007年、1 頁。
- 31) 最終報告書のポイントは、①現行の安全保障会議を抜本的に見直し、その機能を吸収した『国家安全保障会議』（仮称）を内閣に設置する、②現行の安全保障会議の諮問事項（防衛計画の大綱等）を拡充して、広く外交・安全保障の重要事項に関する基本方針等を含める、③メンバーは、総理大臣（議長）、官房長官、外務大臣、防衛大臣とし、総理大臣が必要と認めるときは、

- 他の関係閣僚を構成員として参加させる、④審議事項が、防衛計画の大綱や武力攻撃事態等に関するものなど、現行の安全保障会議の諮問事項に関するものであるときは、現行の安全保障会議のメンバーで審議する、⑤『国家安全保障会議』（仮称）の下に、課題毎の専門会議を置くことができる、⑥『国家安全保障会議』（仮称）の下に事務局を置き、事務局長、事務局次長及び10～20名の事務局員を置く、⑦現行の事態対処専門委員会は、『国家安全保障会議』（仮称）の下部機関として維持・強化する、⑧国家安全保障問題担当の総理補佐官は、常設の補佐官とし、『国家安全保障会議』（仮称）に常時出席する、その他として、⑨政策部門と情報部門との連携を図る、⑩秘密保護を十全とする仕組みが必要である——というものである。
- 32) 国立国会図書館外交防衛調査室・課、『日本版 NSC（国家安全保障会議）設置法案』の論点』、国立国会図書館外交防衛調査室・課、2006年、2頁。
- 33) 議員の塩川正十郎は財務大臣の参加を求めた。だが安倍晋三が「『コアではない』と拒否」（『朝日新聞』、2007年2月28日朝刊）した。
- 34) 国家安全保障に関する官邸機能強化会議、前掲書、5頁。
- 35) 同上。
- 36) 「毎日新聞」、1996年11月25日朝刊。
- 37) 「朝日新聞」、2007年4月6日朝刊。
- 38) 「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」のポイントは、①会議体等の名称変更（会議体の名称を「安全保障会議」から「国家安全保障会議」に変更する。併せて、法律名を「安全保障会議設置法」から「国家安全保障会議設置法」に変更する）、②審議事項の見直し（国家安全保障会議の審議事項を、我が国の安全保障（国家安全保障）に関する外交政策及び防衛政策の基本方針等の国家安全保障に関する幅広い事項に拡充する。ただし、従来の安全保障会議における必須諮問事項については、引き続き維持する）、③審議方法の見直し（総理大臣・外務大臣・防衛大臣・内閣官房長官の4大臣による審議の仕組みを創設し、当該審議において国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策に係る事項を審議することを可能とする。ただし、従来の安全保障会議における必須諮問事項については、引き続き9大臣によって審議する。なお、議長（総理）の判断で、4大臣による審議においては4大臣以外の閣僚を、9大臣による審議においては9大臣以外の閣僚を、それぞれ参加させることも可能）、④専門会議制度の新設（国家安全保障に関する特定の事項について、当該事項に特に関係のある閣僚が専門的に調査審議する「専門会議」制度を新設する）、⑤資料・情報等の要求（関係行政機関の長に資料・情報の提供等を求めることを可能とする）、⑥国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官（国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の会議・専門会議への出席に関する規定を整備する）、⑦事務局・施行期日等（国家安全保障会議の事務を処理する事務局を設置し、事務局長その他所要の職員を置く。この法律は公布の日から施行する。ただし、事務局に関する規定等は平成20年4月1日から施行する。その他所要の規定の整備を行う）——というものである。
- 39) 川戸七絵、「国家安全保障会議と官邸機能強化：安全保障会議設置法等改正案の概要」、『立法と調査 No.273』、参議院常任委員会調査室・特別調査室、2007年、8頁。
- 40) 「朝日新聞」、2007年4月6日朝刊。
- 41) 「日本経済新聞」、2007年4月7日朝刊。
- 42) 「朝日新聞」、2007年4月6日朝刊。
- 43) 「毎日新聞」、2007年4月7日朝刊。
- 44) 「読売新聞」、2007年4月7日朝刊。
- 45) 自民党内での議論の経過は、自民党政務調査会首席専門員の田村重信へのインタビューによるものである（2007年4月9日、自民党本部において）。
- 46) 「毎日新聞」、2007年4月7日朝刊。
- 47) 松田康博、「ブリーフィング・メモ：『日本版 NSC』の論点と課題」、『防衛研究所ニュース 2007年2月号』、防衛研究所、2007年、5頁。
- 48) 同上。

山東出兵と済南事件

松田 純清*

はじめに

ドイツの哲学者ヘーゲルは、自著『歴史哲学』の中で、「歴史は、客観的なものと主観的なものとの統合である。歴史は、実際に起きたことだけでなく、その出来事を物語ることも意味しているからだ」ということを述べているが、この観点から日本の近現代史を眺めると、贖罪史観に侵された主観的な物語に傾きすぎ、客観的な史実を黙過するきらいがないかと筆者は恐れている。昭和初期の歴史を一言の下に軍国主義というコンセプトの中に閉じ込めてしまい、主観的断罪を繰り返すことは妥当なことであろうか。劉傑氏の自著である『中国人の歴史観』の中で、中国人は、「日本が、明治以来一貫して中国への侵略意図を持っていたという」歴史観を持っていると論じられているが、多くの日本人は、この歴史観には疑問を呈するであろう。しかし、一部の学者は、この「侵略主義国日本」という中国の歴史観を正しいとして日本の近現代史を語っている。筆者は、このような傾向は正しくない考える。日本の近現代史は、このような偏見を脱して客観的な史実を後世に正しく伝えることが重要であると思うし、歴史を通

じて日本人の「誇り」と「矜持」を持つことが現在生きている日本人の務めではないかと考えている。このスタンスを保持しつつ本テーマを考えてみた。

今年は、済南事件が発生した年（1928年5月3日午前9時半勃発）から80年目を迎え、中国済南市では、80周年を記念して多彩な反日的行事が計画されていると報道されていた。数年前、筆者も現地を訪れ、同市の中心地にある記念モリアルを見学したことがあり、中国では、済南事件の発生した5月3日を「国恥の日」として今日においても済南市民は忘れていないことに衝撃を受けた。

済南事件は、第二次山東出兵の最中に発生した事件である。山東出兵は、田中内閣発足後、間もなく断行された出兵であり、出兵目的は山東地区在留邦人の保護であった。それまでの若槻内閣における幣原外交の下では、多分この決断はなされなかったであろうが、田中首相兼摂外相は、積極的に中国の内政に干渉する態度に出た。それは、この出兵が、ワシントン会議で締結された「九カ国条約体制の精神」に反する行為であり、中国は無論のこと列強諸国の反発を買うことでもあった。特に米国は、「中国の領土保全」、「主権尊重」を強く主張しており、ワシントン体制から脱却する日本に対して強い警戒感を抱いた。反面、日本としては、現実には、

* 国士館大学非常勤講師

自国民が目の先の中国本土で迫害されている姿を見れば、九カ国条約体制遵守という建前だけで看過することはできなかった。

田中内閣が断行した第一次山東出兵は、その国際的影響を考慮し、極めて慎重な政治的配慮がなされた。そのため、政・軍が一体となって蒋介石軍と軍事衝突を来さないように慎重な行動を軍隊にとらせた。しかし、第二次・第三次の山東出兵となると、うって変わってそのような慎重な配慮を放棄し、陸軍参謀本部を中心とした「中国膺懲論」が在留邦人保護という本来目的から逸脱して全面的に打ち出され、この結果、国民革命軍と全面交戦する結果となり、不幸な「済南事件」を発生させてしまった。ここに日本政府の対外的危機管理の欠如が明白に顕れている。その後は、日本軍と中国国民革命軍は決定的な敵対関係となり、和平への修復は不可能なものとなった。以下、項目を追って、この間の事情について詳述して行きたい。

I 山東出兵の背景

1. 日本の山東半島への進出

中国の山東半島は日本とどのようなかわりがあったのであろうか。中国の山東省は、黄海と渤海湾との間に突出する山東半島を主な地域とする豊かな土地であり、鉱物資源なども豊富に蔵している。山東半島と遼東半島は、膠州湾を囲み、日本の華北進出には最良の拠点となり得る地点であった。日本政府は、第一次世界大戦が始まると、中国山東地区への進出チャンスと捉え、迅速な行動に移った。1914年8月23日ドイツに宣戦布告し、9月2日には山東半島竜口に上陸開始、同月26日、山東鉄道を占領11月7日には山東半島の突端都市青島を攻略し、ドイツから山東の全権益を回収した。そして、1915年1月18日には中国北京政府に21カ条要求

を出し、日本の最後通牒を北京政府が応諾する形で同年5月25日、日華条約が調印され、ドイツの保持していた山東権益は日本が継承することを認めさせた。

しかし、このことは、中国側官民の大きな不満として残り、山東権益の中国への返還は国民運動化していった。また、日中間の外交問題として山東問題は懸案事項となった。北京政府は、大戦終了後におけるヴェルサイユ講和会議で日本の山東権益保持を連合国が認めたことを不満として、パリ講和条約には調印しなかった。このような北京政府の強硬な態度はその後も続き、国際的にも山東返還の世論が高まった。日本としてもいつまでも日中間で懸案事項を抱えることは得策でないと考え、返還を前提に外交交渉が続けられ、1922年2月4日、日中双方で「山東懸案解決に関する条約」が調印された。同年12月17日、山東地区から軍隊は全面撤退（歩兵4個大隊基幹）して、日本は完全に山東半島から手を引くことになった。当時、山東省内にいた約3万人の邦人は、これにより約2万人に減少したが、それでも1924年には済南及び青島に約1万6000～7000人の邦人が居住し生業を営んでいた。山東省では紡績業を中心とした邦人企業が100社有余進出していたのである。因みに、1927年には、華北一帯に在留邦人が、天津：6746人、北京：1586人、青島：13621人、済南：2233人の合計24186人と多く居住しており、山東地区の資本投下も資産総額約2億円に達していた。この状況から見ても、山東地区は依然として日本の中国進出における重要な拠点であったことに変わりはない。そして、当該地区に居住する邦人の危機管理をどのように施すかは実は重大な問題であった。

2. 対中積極政策への転換

1927年4月20日、田中内閣が発足した。田中

総理大臣は外務大臣を兼摂し、外交姿勢を幣原外交から一新させた。幣原外相は、対中外交において、英米協調を基本として、九カ国条約の精神を重視した。このため、中国国内が北伐戦争で混乱し邦人居留民が危殆に瀕していても中国の主権尊重の建前から「内政不干涉主義」を貫いた。このことにかねてから野党政友会総裁として田中義一は強い批判を持っていた。また、幣原外交が在留邦人の生命財産を守るための外交的努力に欠け、なんら有効な手立てが打たれてないことを「敗北主義」「無抵抗主義」として断罪した。このような田中首相の考え方は、組閣後対中政策の転換として表れた。こうして、幣原外交の在留邦人に対する現地避難主義は放棄され、田中首相は現地保護主義の対中積極策に転じたのである。このような政策転換には理由がないわけではない。というのは、1927年3月24日の南京事件（国家を象徴する領事館が襲撃された事件）及び同年4月3日の漢口事件（上陸中の日本水兵との間に発生した住民暴動）において、同地に在留する邦人居留民が国民革命軍兵士に生命財産を著しく脅かされた事実があり、更には蘇州、杭州、重慶など約3000人の日本人居留民が営々として築いた財産を根こそぎ奪われたのである。これらを知った日本国民に大きな不安を与えていた。その国民の不安は、軍事力を背景とした積極政策で中国の暴挙に対抗しなくてはならないという世論が盛り上がっていたことも無視できない社会風潮であった。

さて、この当時の政情について簡単に触れてみたい。時代はやや遡るが、若槻礼次郎憲政会内閣の時期は、第一次大戦後から何度も経済恐慌が繰り返され、それに加えて、関東大震災（1923. 9. 1）が発生し、震災からの復興に伴う経済混乱もあり、日本経済は不況のどん底にあった。また、1917年以来、金輸出禁止が続けられており、対外為替は変動を重ね対外貿易も苦

境の中にあった。そして、1927年3月14日、衆議院予算委員会において、片岡蔵相がまだ破綻していない渡辺銀行を破綻したと発言し、この発言が一気に金融恐慌を促した。それは、銀行への取り付け騒ぎを37箇所が発生させ、多くの銀行が休業に追い込まれた。このような金融恐慌が発生した中で若槻内閣は、不良債権で危機に瀕していた台湾銀行救済のため枢密院に緊急勅令案を提出したが、この勅令案は否決された。このことを契機に1927年4月17日若槻内閣は総辞職することになった。一見して若槻内閣は経済問題で行き詰まったようであるが、実際には、その底流に幣原外交批判があったことは否めない。政友会をはじめ、貴族院、枢密院その他軍・官界等では「幣原軟弱外交」といわれる対中外交に、厳しい批判の矛先が向けられていたからである。

若槻内閣の後継首班は、憲政の常道から田中義一立憲政友会内閣に継がれた。田中陸軍大將は、1925年予備役となって以降、彼の政治的力量を買われ立憲政友会の総裁に迎えられた。その後、田中総裁は対中積極政策を掲げ若槻内閣を批判してきた。こうした中から、田中内閣が誕生したわけであるから、対中外交の姿勢転換は当然の成り行きであった。田中内閣の緊急課題は、満蒙權益の擁護と居留民の保護にあったが、とりわけ満蒙の安定には幣原以上に心胆を砕いた。このため、満蒙の安定を些かでも害する場合には、軍事力を行使してでも断固それを排除する外交姿勢をとった。そして、満蒙の安定のためのキーマンとして張作霖を支援する政策を採った。このため、東北三省を牛耳る張作霖に対しては、彼の野心である南北決戦によって中国制覇を試みることに反対し、北京に留まることを認めず、北京から奉天へ退くことを強く勧告し、満蒙の安定に寄与させることを優先させた。一方、蔣介石に対しては、4.12クー

デター以来の反共政策は支持するけれども、蒋介石の北伐により満蒙の安定を損なうことには絶対に容認しない姿勢をとった。このため、蒋介石の北伐には抑制を求めた。田中首相は蒋介石に対し、長江以南で国民党がしっかり地盤を固めることと共産主義勢力の掃討を期待し、蒋介石の華北への進出を強く牽制した。

以上のように、田中外交は、軍事力行使を背景とした対中積極政策を打ち出したが、かといって、幣原外交時の国際協調を一切放擲したわけではかならずしもなかった。田中外交では、中国との全面戦争化は極力避けることに心胆を砕いていたし、国際的にも形の上では9カ国条約体制を保持するポーズを示そうとした。そのため、邦人保護問題についても蒋介石の国民革命軍を刺激しないことに細心の注意を払っていた。

3. 中国国民党の発展と国民革命軍の充実

この当時の中国は、北京正統政府と広東を根拠とする国民政府の南北に政府が分裂しており、北京政府は袁世凱以来の北洋軍閥政権であり、政権内でも軍閥間の争いが絶えず、特に安徽派、直隸派、奉天派の三大軍閥は北京政権における覇権を目指して互いに争いが絶えず、北京政府は混乱していた。一方、国民党は、1925年8月、党軍として国民革命軍が創設され、同年末には広東省を軍事力で支配する力を得た。国民党政府は、1926年7月4日、北方に割拠する軍閥の討伐を決意し、北伐宣言を発した。蒋介石は北伐軍の総司令となり、先鋒隊を7月の始め広州から発進させた。この頃、広西省の軍閥李宗仁などが国民革命軍に呼応することになり、9月頃までには、華中にも進出する勢いであった。この快進撃の理由は、私軍又は傭兵軍であった各地軍閥軍とは異なり国民革命軍は三民主義という思想と組織・規律を備えた党軍で

あったところにある。軍内には政治部が各級部隊に設置され規律維持、政治教育、宣伝工作、民衆の組織化などが活発に行われ、国民革命軍は「売国軍閥打倒」という革命目的のために戦う軍隊として着実に充実していたのである。このことは、蒋介石の顧問として活躍した佐々木到一中佐（後に、満州国建国に貢献し第10師団長に昇進する）は自著『ある軍人の自伝』の中で、旧軍閥はもはや国民革命軍の敵でないこと、革命軍の将校は新しくタイプライトされた将校であることなど慧眼をもって国民革命軍を眺めていた。反面、兵士たちは「打倒日本帝国主義」のスローガンを十分理解せずにそのことを、日本人に暴行・略奪を加えることぐらいにしか考えていなかった。

国民党は、これより以前、1924年1月20日、広州で国民党第一回全国代表大会を開催し、国共合作の方針が決定されていた。その時、国民党は、「連ソ・容共・労農扶助」の方針を明確に打ち出し共産党とともに革命推進を図ることを宣言した。この国共合作により党内に共産党勢力を多く抱えることになった。また、孫文が1923年12月12日、コミンテルンから派遣されたボロディンを国民党顧問に任命したことからコミンテルンの影響が国民党に強く及んだのも事実である。そして、1926年7月7日に、国民党党務宣言が発せられ容共姿勢を明確に打ち出している。また、労働者の連携を深めるため中国総工会が結成されて以来、1925年には、上海、漢口、香港、天津等で労働者のストライキが頻発し、中でも6月21日から始まった香港ゼネストは経済活動をマヒさせるほどの大規模なものであった。この背後にはコミンテルンの指示を受けた共産党の扇動工作があった。

このような中国国内情勢の中で、蒋介石の国民革命軍（南軍）と張作霖の奉天系軍閥軍（北軍）が南北対峙することになる。張作霖は、第

二次奉直戦争（1924年9月3日）、郭松齡の反乱（1925年11月23日）等に日本の間接的な援助で勝利し、急速に勢力を伸張させ華北に進出してきた。張作霖は、1926年1月11日、東三省独立を宣言し、4月7日、奉天系軍閥連合軍は北京を総攻撃し、22日北京に入城した。同年12月1日、張作霖は東三省の他13省の推戴を受けて「安国軍総司令」となり北京に入城する。

一方、国民革命軍は、1926年6月4日、国民党の「北伐出師宣言」により行動を開始した。同月5日、蒋介石は国民革命軍総司令に就任した。国民革命軍は、同年6月9日、北伐作戦を開始した。これに呼応し、同年7月1日広東革命政府は北伐を宣言した。北伐軍（南軍）の進撃により華南、華中はたちまち制覇された。1927年は、南軍優位の態勢で進み、北軍は北へ後退する状況にあった。3月15日、国民革命軍は南京を総攻撃し、22日入城、同時に上海にも入った。

蒋介石は、かねてから共産党が著しく国民党へ浸透していることと、労農への武装工作路線に警戒の目を向けていた。そこで彼は共産党排除に意を決し、北伐の途次、上海に入り、共産党を排除する4.12上海クーデターを起こした。また、共産党の指導で武装した上海の労働者に対して武装解除を強行、多くの共産党員を逮捕して国民党内の共産党勢力を一掃した。こうして、蒋介石は、共産党とは決別し、1927年4月18日、国民政府を南京に成立させた。この時期、蒋介石と対立していた王精衛武漢政府には共産党勢力が残存していたが、武漢政府内にはコミンテルンの指導を嫌う者も多く、南京の情勢に刺激され、ついに7月27日、共産党と絶縁することを宣言した。こうして共産党を排除した国民党は、9月20日、南京、武漢両政府の合体を決議した。このような対立抗争が国民政府内にはあったが、その中にあっても北伐は、本

格的に進められていた。1927年5月初旬には、武漢、南京両国民革命軍が北上攻撃を開始し、5月21日、山東軍を撃破した。また、革命軍兵士は各地占領のかたわらに在留外国人には暴行を加えたり財産を略奪したりした。特に日本人への迫害は大きく排日・毎日の行動を露わにしていた。このような国民革命軍の偏狭なナショナリズムに基づく蛮行を秘かにかつ巧妙に扇動していたのは共産党であった。

Ⅱ 第一次山東出兵と対支政策綱領

1. 第一次山東出兵

蒋介石に率いられた北伐軍は、1927年5月13日、津浦線に沿って北上攻撃を行い、5月21日、蚌埠付近で山東軍を撃破した。こうして北伐軍は、他の戦線でも軍閥軍を撃破して北上し、山東方面はもとより、京津地方も戦乱に巻き込まれる危険性が高くなった。このような戦況を承知した日本政府及び軍部は、治安悪化の中で南軍兵士の暴虐に曝されようとしている在留邦人を見捨てておくことはできない。彼等の生命・財産を保護することは国家の使命だと考えた。4月20日、組閣を完了した田中内閣はこのことを特に強く感じていた。同内閣にとっては、山東への出兵問題は緊急の課題となった。

1927年5月24日、閣議において、白川義則陸相は、中国情勢を報告し、南軍優勢、北軍不利により、出兵して在留邦人の現地保護の必要性を進言した。国内世論においても、北伐による中国国内の混乱に不安を感じ、国民革命軍に日本人が一方的に迫害された南京事件・漢口事件の二の舞は絶対踏むなという意見が高まった。当時、山東半島における在留邦人の大部分は、経済不況の只中にある日本本土から着の身着のまま新天地を求めた移民同然の人々であり、生業を営む地区が危険であるといわれても、避

難するところはなく、日本に帰っても受け入れてもらえる場所ではなかった。このような事情から外務省の考える危険地域からの避難は理想論に近かった。従って、現実問題として軍隊派遣による現地保護の措置を採らざるを得なかった。しかし、軍隊の派遣先は商埠地済南市であり、租借地や租界地ではない。この日本の行政権の及ばない地域における軍事行動は慎重を期することが重要であった。

このため、田中首相兼摂外相は白川陸相との間で、5月26日、5項目にわたる済南派兵に関する政軍協議事項を定めた。この中で、陸軍の行動は、総理大臣の承認を経て決定すること、派兵に関し、在外公館から中国南北政府へ、そして、英米仏伊の4カ国には外相から出兵の経緯について説明通告を行うことなど慎重な対応をとった。このような事前準備を行った上で、政府は、1927年5月27日、済南及び膠済鉄道沿線居留民の保護を目的として青島への派兵を決定し、陸軍中央部は、翌日、在満の歩兵33旅団（歩兵10連隊、歩兵63連隊基幹）を青島に派遣待機させることを下令した。この際、九カ国条約における「中国の領土保全原則」に則り、中国の自開商埠地への軍事行動に対しては周到的な政治的・外交的配慮を行った。

満州駐屯の第10師団第33旅団（旅団長：郷田兼安少将）は、6月1日青島に上陸完了、6月5日の政府決定に基づき、同旅団は6月8日、済南に進出、更に第10師団の残余と第14師団の一部が12日、青島に上陸した。その後の派遣部隊の行動も田中首相自らが規制し慎重な配慮を怠らなかった。この時期、北伐による国内混乱事態を憂慮して、英国は、外国人の生命と財産を守るため、5カ国共同出兵提案を行ったが、日本はこれには応じなかった。しかし、日本は、独自出兵について、英、米、仏、伊に対し出兵の主旨説明を行い、蒋介石らの南軍側、北京政

府外交部及び張作霖の北軍側にも出兵の主旨を伝えた。

このように国際的にも中国当事者にも十分配慮した出兵であった。南軍は当初優勢に北進したが、南軍側政権内部では武漢・南京両政府の確執と共産党の動きも重なり一枚岩でなかった。そのため、後顧の憂いを持つ南軍は十分な戦力が発揮できず、徐州付近で北軍に大敗を喫した。そして、7月24日、北軍側の山東軍は徐州を奪回することになる。この敗北のため、蒋介石は、8月13日上海に後退し、突如、北伐軍総司令の地位を辞任し下野することを宣言した。ここに、北伐は挫折し、南軍が済南へ進出する可能性は消えた。

総司令蒋介石は、北伐不成功の責任をとり、すべての職を辞し郷里に隠棲した。暫くして、9月末には突如日本を訪問し、10月13日上京、11月5日に田中首相の青山私邸を訪れる。ここで、蒋介石は田中首相の国民革命軍に対する「精神的支援」の言葉は受たが、実質的支援の言質は得られず同月10日、蒋介石は上海に戻ってきた。

済南に出兵した日本軍は、このような事情から、国民革命軍との交戦には至らず、1927年8月24日、全部隊の撤兵を閣議決定、派遣各部隊は9月12日には青島引揚を完了した。こうして出兵部隊の撤収は迅速に行われ、政治的コントロールが功を奏し軍事衝突の危機は脱した。

2. 東方会議と対支政策綱領

田中内閣は、第一次山東出兵を行っている最中、6月27日から7月7日までの6日間にわたって東京において東方会議を開催した。その目的は、中国現地と中央との意志疎通にあったが、森恪外務政務次官の強力な進言により中国への強硬姿勢をオーソライズしようとしたものである。田中首相は、原内閣の陸相時代に東方会議

を開いており、これにならって森次官の進言を受け入れた。会議には外務、陸軍、海軍、大蔵の各省事務当局のほか三土蔵相、小川鉄道相、水野文相、鈴木内相、山本通信相なども出席し、現地からは芳沢公使、吉田奉天総領事、高尾漢口総領事、矢田上海総領事、児玉関東庁長官、浅利朝鮮総督府警務局長、武藤関東軍司令官らが出席した。ここでは、満蒙問題を中心に広く中国問題について現地と中央との意見交換を行った。7月7日の最終日には田中兼摂外相から「対支政策綱領」について訓示が行われた。この訓示は、7月11日、外務省亜細亜局第一課の機密電報で在中国公館長に発信された。すなわち、この訓示は、対中外交の指針となった。今ここでこの内容について細述する紙幅はないが、この訓示の中で注目すべき2点がある。その一つは、在留邦人の生命財産の保護について中国政府が有効な手立てを講じないならば自衛の措置に出る（すなわち、出兵⇒内政干渉）ということ、もう一つは、満蒙の在留邦人及び權益に侵害の虞がある場合には、何れに対しても独自で適宜の措置に出る（すなわち、満蒙は日本で守る⇒満蒙分離）ということである。この内容は、北伐の満州への波及を絶対阻止し満蒙權益は断固確保することを鮮明にしたもので、満蒙地区は日本独自の不可侵地域として考える思想が根幹にあった。そのためには、中国への内政干渉も辞さない発想が示されたことになる。

東方会議の後、森外務政務次官は、8月15日、旅順の関東庁長官邸で現地関係者を集め会議を開催した。この会議には芳沢公使、吉田奉天総領事、児玉関東庁長官、武藤関東軍司令官、斎藤関東軍参謀長、本庄北京公使館付武官等が参集し、満蒙問題に対する具体的措置を議した。この中で張作霖への対応が大きな焦点となった。現地の軍首脳及び一部の外交官は、張作霖

支援一辺倒では満蒙の安定は図れないとの見方の下に究極的には日本の軍事力による満蒙秩序の維持安定も止むなしと考えていたが、田中首相は、張作霖をして満蒙安定を図る親日政権を作らせこれにより満蒙權益を維持する政策を推進しようとしており、現地の軍部・外交官の考えとは必ずしも一致していなかった。

Ⅲ 北伐による中国内戦激化と 第二・三次山東出兵

1. 国民革命軍による北伐の進展

北伐実行の核心的人物である蔣介石は、日本から上海に帰り、党内からの懇望もあり復職の準備にとりかかった。1927年12月3日、国民党第四次全体会議予備会議を開催し、この会議では共産党を排除した武漢政府と南京政府の統一が決定された。更に同月10日の最終会議で蔣介石の総司令復職が決議された。この動きにより武漢政府主席であった汪兆銘は主席を引退し仏に外遊することになった。翌年の1月9日、蔣介石は正式に全軍総司令に就任し、自ら樹立した南京政府の最高実力者になる。こうして北伐再興の体制が整った。蔣介石を全軍総司令とした国民革命軍は、第一集団軍（総司令：蔣介石、18個軍）、第二集団軍（総司令：馮玉祥、25個軍）、第三集団軍（総司令：閻錫山、11個軍）、第四集団軍（総司令：李宗仁、16個軍・9個獨立師）、鉄軍（張發奎）等合わせて約100万の大軍であり、北軍より優勢であることは明らかであった。（参考：軍の単位 師：師団、団：連隊、營：大隊、連：中隊、排：小隊）蔣介石は、自らも第一集団軍総司令を兼務し、何応欽を国民革命軍総司令部参謀長に任命、2月17日、馮玉祥、閻錫山を交え北伐軍事会議を開き、北伐の作戦を練った。4月1日、大本営を徐州に進め、4月7日北伐軍は一斉に進軍した。一方、

国民革命軍を迎え撃つ北京政府の北軍は、7个方面軍の編成をとった。第一方面軍（長：孫伝芳）、第二方面軍（長：張宗昌）、第三方面軍（長：張学良）、第四方面軍（長：楊宇霆）、第五方面軍（長：張作相）、第六方面軍（長：呉俊陞）、第七方面軍（長：褚玉璞）合わせて約60万の兵力であり、兵の量・素質とも国民革命軍に劣っていた。蔣介石は、再度の北伐には十分な勝算を秘めていたが、日本の出兵には大きな危惧の念を抱いていた。

2. 第二次山東出兵

このような中国の北伐の動きに対し、日本政府は大きな不安を感じていた。1928年4月16日、現地からは酒井済南駐在武官が迫り来る南軍から邦人居留民を保護するため出兵要請を行った。この要請に対し、鈴木杜六参謀総長は、居留民保護を目的に出兵を決意し、白川陸相も4月17日の閣議で出兵の必要性を強調した。これにより、翌日、陸軍と外務省の協議が行われ、4月19日の閣議で内地から歩兵8個大隊基幹の部隊約5000名を済南地区に派遣することを決定した。この第二次の山東出兵は、その決定過程が迅速であり、酒井武官の派遣要請からわずか3日間で決定された。出兵決定の過程は、第一次出兵時のような慎重な根回しは見られなかった。出兵に関し、陸軍と外務省は綿密な協議を殆どせず、国際的にも列強諸国に対する説明等の外交的配慮が粗雑であった。

済南市は、北軍側の張宗昌が南軍に対しての防備指揮官であった。蔣介石はこの地区に対し十分な勝算を持っていたが、万一の日本軍が介入すれば勝算も危ういと非常な懸念を持っていた。一方、日本政府は、迅速な出兵について、日本軍が南軍の北進を阻止し、北軍を援助する意思を持っているという誤解を蔣介石軍側には与えないよう一応配慮はしていた。この時、日

本軍の山東出兵の部隊は、熊本の第6師団（師団長：福田彦助中将：山口出身M8生、参謀長：黒田周一大佐：徳島出身M12生）が主力部隊であった。その隷下に、第11旅団（旅団長：斎藤隆少将：長野出身M12生）と第36旅団（旅団長：岩倉正雄少将：石川出身M12生）及び支那駐屯軍（司令官：新井亀太郎中将：群馬出身M8生）の各部隊があった。

日本軍の第二次山東出兵に対しては、国内の新聞論調（4月25日付けの朝日新聞社説）は批判的であった。しかし、国民革命軍の暴虐を知った多くの日本国民の世論において「中国を懲らしめるべし」という感情の高揚は抑えられなかった。そのため出兵を激励するムードが国民の間には強くあったのは事実である。しかし、第一次出兵部隊のときと異なり、蔣介石軍との衝突を避けようとする危機管理意識は政・軍・民ともに希薄であったことは否めない。

3. 斎藤旅団の済南における軍事行動

先遣部隊である第11旅団は、4月25日、日本を出発し、翌26日には青島に留まることなく、迅速に済南に向かった。このときは、第一次山東出兵時のような慎重な配慮はなされなかった。陸軍参謀本部は、政府の対中外交への配慮を考えた派遣部隊の行動に対する関与には強い不快感を示し、軍令事項への政府の容喙に反発した。日頃から「陸軍はなんとでもなる」と豪語していた田中総理の威令は軍部には届かなかった。

第11旅団の先遣部隊は、4月26日午前2時半済南に到着、翌日、旅団長は済南商埠地を東西に二分して守備地区を設定した警備計画を示し、既に同月20日済南に入っていた天津歩兵隊に東地区を、47連隊に西地区を警備する部署を施した。この配備は28日午後4時頃には完了した。一方、南軍の第一集團軍を迎え撃つ北軍の第二方面軍は、早くも4月12日には臨城付近の

守備を放棄して敗走し済南に入った。指揮官張宗昌は、戦闘に勝算なしと悟り隣接部隊指揮官孫伝芳と協議の上、4月30日午後7時10分に全軍に対し済南からの総退去命令を発した。北軍はその後黄河北岸に集結し德州へ退去することになった。こうして、済南市は治安を守る北軍が姿を消し、無警察状態になった。この中へ南軍は北軍と交戦することなく、5月1日、午前6時頃、第一集団軍の9軍及び27軍、そして遅れて40軍が済南城に入城した。翌2日の早朝には蒋介石も済南城に入城した。

4. 第6師団の軍事行動

この状況の中で日本軍は、山東派遣軍の第6師団主力が5月2日午前11時半、済南駅に到着した。当日済南に集結した兵力は人員3539名、馬匹163頭であった。日本軍主力の到着を知った蒋介石は、早速、福田師団長に対し、南京駐在陸軍武官佐々木到一中佐（南軍に同行）を通じて、今後は南軍が済南の治安を維持するから日本軍は済南から撤兵されたしとの申し入れが送られてきた。福田師団長は、この申し入れに対して、蒋介石が容喙することにあらずとして厳然と拒否した。

師団主力が到着する前に、斎藤旅団長は、済南商埠地の警備体制について、4月27日午前11時半、警備に関する命令を下達し、商埠地防御に必要な土囊、鉄条網等の設置を行い、警備配備は28日午後4時頃完了していた。しかし、南軍が済南に入り、同行していた佐々木中佐は、第6師団司令部を訪れ、蒋介石の伝言として「革命軍は商埠地に入れぬ故、日本軍がわれわれを敵としない限り、防禦物の一部を撤去し、また道路も開放してもらいたい、この障害物は、かえって革命軍の将兵を刺激する（『ある軍人の自伝』から引用）」と伝えた。同じことを斎藤旅団長にも伝えたようである。この防禦物撤

去の南軍の要望に対し、斎藤旅団長は、日本軍による防禦設備は南軍を刺激すること、そして、防禦工事のため商埠地内の交通が妨害され市民の経済活動に支障を来すことなど総合判断し、斎藤旅団長は、5月2日から3日にかけて徹夜で設置した防禦構築物を、また、徹夜で全部撤去させてしまった。この状況を視察した福田師団長は内心不安を感じたが、斎藤旅団長に警備司令官を任せている関係上黙許した。確かに、蒋介石と事を構えないことを第一義とした斎藤旅団長の処置は正しかったかもしれないが、国民革命軍の軍規粗悪さから見れば危機管理意識が薄く、この撤去にはもっと慎重を期すべきではなかったかと悔やまれる。

この時期、天津歩兵隊により日本人16人の惨殺死体が発見された。発見場所は、膠済鉄道線路沿いであり、土中に埋めてあった。その形状は見るに耐えないものであって遺体の毀損は激しかった。この中国人による暴虐には出兵兵士全てが憤激した。それは、同胞への仕打ちに対する復讐の念になり、延いてはこの暴虐を重ねる国民革命軍への「膺懲感情」に高まっていった。こうして出兵部隊の出兵目的は、邦人居留民の保護に留まらず国民革命軍への報復という感情目的に転化していったのである。

IV 済南事件

1. 済南事件の発生

済南事件の端緒は、国民革命軍の第40軍兵士が日本人商店へ侵入し、掠奪暴行を始めたことにあった。5月3日午前9時30分頃、満州日報販売店主吉房長平宅に南軍暴兵約30名が押し入り掠奪を始めた。現地の警察が制止しようとしたが同兵士は銃剣で威嚇し、掠奪が終わると同兵士は日本軍の来援を見て付近の兵営に逃げ込んだ。この状況を見た天津歩兵隊（隊長：小泉

中佐)第4中隊(隊長:難波元吉大尉)第一小隊長:久米川好春中尉は、即座に部隊を部署して逃げ込んだ兵營(民家)に突進し、ここに日中軍兵士間の射撃の応酬がはじまった。この小競り合いは日中双方の正規軍間による戦闘に発展していった。児島譲氏の著書『日中戦争』によると、中国側の言い分として、第40軍が戦友を病院に運ぼうとしたら日本兵に阻止され、そこから日中間の衝突が始まったということを挙げているが、実際は日本商店への南軍側の掠奪が発端であることは幾多の証言から真実であろう。ただ、不思議なことにこの事件を契機に商埠地内の随所で同時期に南軍兵士による日本人居留民に対する暴行掠奪が頻発し、日中双方の兵士間の戦闘が一斉に起きたことも事実であり、このような事態を当初から何者かが仕組んだことが窺われ、単なる偶発的戦闘とは断じ難い。

2. 福田師団長の対応

このような戦闘が済南市内で発生したことを承知した福田師団長は、双方停戦の協議を直ちに南軍側となし、日本軍は5月3日午前11時半攻撃中止の命令を下した。総司令蒋介石も南軍を商埠地内から撤退させた。しかし、日中双方兵士の敵愾心が強く、南軍側が商埠地内を巡警して治安維持を図るという協議事項も実行されず、日中双方の兵士による小競り合いは依然として続いていた。参謀本部は、福田師団長に対し、「南京事件の行き掛かりもあり、この際、国軍の威信を傷つけざる如く考慮を望む」との電報が送られ、事態の拡大においては内地から増援させる旨を伝えた。これに力を得た福田師団長は強硬方針で臨む決意をする。5月5日、南軍側との諒解事項が成立して停戦に入った。5月6日、福田師団長は、①今回の事件に関係ある直属長官(賀耀祖第40軍長、方振武及び調

元)を厳罰に処しかつその軍隊の武装解除を行うこと。②膠済鉄道沿線20支里間には支那軍隊を駐屯せしめざること、の2項目を南軍側に要求し、回答は24時間以内に求めたが、その後、更に回答時間を縮めた。そして、西田総領事代理の外交的配慮からの進言を無視して、要求への回答を12時間以内に改めた。5月8日午前3時45分、蔣作賓から福田師団長に対し、「要求は受け入れるが時間の猶予をいただきたい」旨の申し入れがなされたが、同師団長は拒否した。こうして、第6師団の済南城総攻撃が始まった。5月8日午前4時、第6師団は、軍事行動を開始し、済南城周囲の中国軍を駆逐した。そして、5月9日、済南城への総攻撃がなされ、攻撃は5月11日まで続けられた。同日正午頃「師団は本11日末明済南城を占領せり」と参謀本部に対する福田師団長の打電でこの攻撃は終了した。この間、城内にいた中国民間人多数が戦闘に巻き込まれ死傷するという不幸な出来事が起きた。この時の日中双方の損害は、日本軍の損害:戦死11名、負傷:223名、中国側:死者:3254名 負傷者:150名という状況であり、中国側に圧倒的な死傷者が多く、後世までも日本の侵した惨劇として喧伝されることになった。このことにより、蒋介石の国民革命軍と日本は決定的な仇敵関係になった。

3. 第三次山東出兵

軍部及び政府は、済南の南軍兵士による在留邦人への暴虐状況を重く受け止め、第三次山東出兵を決意した。5月4日午前緊急閣議が開かれ、関東軍から歩兵一個旅団、野砲兵一個中隊、朝鮮から混成一個旅団、飛行一個中隊の増派を決定した。しかし、この増派は「在留邦人の保護」という出兵目的からは逸脱し、日本陸軍の「武威発揚」「中国軍への膺懲」が出兵目的となってきたことは否めない。また、参謀本部も現

地の状況について酒井隆駐在武官の現地報告が重きを占め、現地外交官の情勢分析は殆ど活用されなかった。以上から見ると、第二次以降の山東出兵は、政府と軍部の一致した行動にはならず軍部主導の出兵となった。

1929年5月、蔣介石は、陸軍軍官学校で学生に対し済南事件について詳細な訓示を行った。この中で「去年5月3日、日本帝国主義者は、済南においてわれらの北伐を妨害し、われら同胞を惨殺し、われらの土地を占領した。これは、中華民族の最も屈辱的な記念日である。」と述べ、自分が済南で恥辱を受けたこと、そして、この恥辱は国恥として学生たちが必ずそそぐことを求めた。また、「もし、これに対して報復を謀らないならば、われわれは到底中国人であることはできない」と激烈な言辞をもって学生に訓話している。日本は山東出兵によって、蔣介石を完全に敵に回した。この当時、中国は南北鼎立して政府が存在し、それぞれの実力者である張作霖及び蔣介石へのアプローチは難しいものがあり、両者を巧みに操縦して日本の満蒙権益を維持確保するためには狡知が必要とされた。この出兵で一方を敵に回し、両者を操る外交的ゲームの切り札をなくしてしまったことは残念であったと筆者は考える。

おわりに

山東出兵は、山東半島に居住する邦人を保護するためには止むを得ない出兵であった。日本国内での苦しい生活を打開するため中国に渡り必死で生業を営む日本人は、植民地にやってきた豊かな欧米人とは全く異なっていた。いったん出国した邦人は帰る場所がなかったのである。このような在留邦人に対し、北伐の危難を避けて避難させる場所はなかった。その意味で、外務省の主張する欧米流の危険地域避難主義は

理想論であったであろう。また、第6師団が済南に到着した折、現地居留民は歓呼の声ををもって迎えたことは事実である。しかしながら、山東出兵、そしてその中で発生した済南事件は、もともと蔣介石と全面戦争をする気のなかった政府・軍部が出兵部隊を十分コントロールできず、戦争への危機管理ができていなかったことを如実に物語っている。以下、筆者の考えを若干述べてみたい。

第一は、山東出兵に至る国際情勢の中で、なぜ日本が独自行動をして中国からも列強諸国からも悪者視される道をとったかについてである。北伐が華南から華北に及び同地に権益を有していた列強諸国、特に英は日本に共同出兵を提案していた。その英の提案を巧みに利用して国際的に自国民保護を全うする手立てもあったのではないと思われる。日本は英の提案は拒否している。それは、英米の満州への介入を恐れたものであろうが、それにしても中国の反植民地闘争の矛先を英米は巧みに日本へ向けさせたことになった。このことは、満蒙権益に固執したがあまり、欧米列強、そして中国の蔣介石、張作霖にも足元を見られる結果となり、損な役割を担うことになった。山東出兵は、反日運動を激化させ、日貨排斥運動は日本の対中貿易に莫大な損失を与えた。当時、日本は中国に対する貿易依存度は25%であり、英などは5%に過ぎなかった。このようなことを考え合わせると、山東出兵において第一次の時のような慎重さが第二次にも必要であったし、軍事と外交による硬軟両様の狡猾な駆け引きが必要であったと考えられる。また、12名の日本人虐殺に情緒的に反応し「中国軍脅愾論」に一斉に傾いたことは済南事件の要因ともなった。こうした国際関係の危機管理は全くなされていなかった。

第二に、中国の国民革命の動向と中国革命軍の内容変化に対する理解と見通しに柔軟性と先

見性が欠けていたのではないかということである。日清戦争以降、中国の軍事力に対しては殆ど評価せず、ましてや軍閥政権の軍隊はとるに足らないものと考えられていた。この中国軍隊観は軍閥軍と応戦した日本軍将兵間に益々増幅され、北伐に向かう蒋介石軍もほぼ同列に見ていた。しかし、国民革命軍は、孫文の三民主義を基底に帝国主義打倒という思想を持つことになり、利益のみで離合集散する軍閥の軍隊とは質的に異なっていた。また、国共合作以降の労農兵士の充実も侮りがたい戦力であった。中国革命運動は、単に知識人層に留まらず、労働者・農民にも波及し中国総工会の結成とともに組織的な運動の展開となってきた。この中国の変化について前外相の幣原は、1928年4月号の『外交時報』の中に掲載された「支那問題概観」の中で、「今日の支那は最早昔日の支那ではない、今尚妄りに武力と強圧とをもって支那に臨み得るが如く考ふるならば、是れ時勢の変遷を解せざるものである」と述べているが、筆者はこの先見性は高く評価したい。確かに、共産党の暗躍もあったことは事実であろうが、一般民衆の国権回復を目指す民族解放運動は想像以上に激しいものがあり、軍事力のみで抑えきれるものではなかった。日本の外務省、参謀本部、満鉄などに「支那通」と呼ばれる優秀な情報活動家がいて、中国の内情には十分通じていたはずであるが、それが縦割りの権力構造の中では生かしきれなかったといつてよい。誠に残念なことである。蒋介石の軍事顧問であった佐々木到一中佐の意見に少しでも耳を傾けておれば最悪な事態は避けられたのではないかと悔やまれるのである。このように、敵に対する理解と危機管理への対策が極めて甘かったといわざるを得ない。

第三に、中国の自開商埠地である済南市で生業を営む在留邦人は避難の余裕のない移民同然

の邦人であり、危ないから避難せよといっても行く場所はなかった。山東出兵を考察する場合、この実情に対する理解も必要であろう。外地にいる邦人の生命財産についてどのように保護するのかについて、外務省と軍部は意見を異にしており、現地レベルでも紛争地避難主義と現地保護主義が対立するという統一性を欠いたものであった。そもそも危機管理はそれに携わる人々の情報や意思がバラバラでは到底在留邦人の危機管理は行えないであろう。与件である中国国内情勢の透徹した分析の下に在留邦人の生命財産をどのように保護するかについて、国際的視点も持ちつつ国策として考えておく必要があった。この点、満蒙権益確保には知恵を絞ったが在留邦人保護には場当たりのことであったことは否めない。中国国内の混沌とした状況に際して、その時の力をバックとした軍部の方針に政府はただ追従するのみであったことはある意味では外交不在の日中関係であったといわざるを得ないであろう。

参考文献

- 井星 英論文「昭和初年における山東出兵の問題点」(軍事史学会誌, 1980. 2)
- 佐藤元英『近代日本の外交と軍事』(吉川弘文館 2000. 2)
- 角田 順『政治と軍事—明治・大正・昭和前期の日本—』(光風社出版, 1987. 12)
- 池井 優編集『近代日本外交のあゆみ』(日本放送出版協会・テキスト, 2006. 10)
- ニッシュ・宮本盛太郎監訳『日本の外交政策 1869-1942』(ミネルヴァ書房, 1994. 4)
- 易 顕 石『日本の大陸政策と中国東北』(六興出版, 1989. 5)
- 児島 襄『日中戦争 (第2巻)』(文藝春秋社, 1984. 2)
- 戸部良一『日本陸軍と中国』(講談社, 1999. 12)
- 姫田光義 他編集『中国20世紀史』(東京大学出版会, 1993. 7)

- 黒沢文貴『大戦間期の日本陸軍』（みすず書房，2000. 2）
- 服部龍二『幣原喜重郎と二十世紀の日本』（有斐閣，2006. 12）
- 雨宮昭一『近代日本の戦争指導』（吉川弘文館，1997. 2）
- 篠原 一・三谷太一郎編『近代日本の政治指導』（東京大学出版会，1965. 2）
- 横山宏章『中国砲艦（中山艦）の生涯』（汲古書院，2002. 8）
- 野村浩一『蒋介石と毛沢東—世界戦争のなかの革命—』（岩波書店，1997. 4）
- 丁秋潔・宋平編『蒋介石書簡集（中）』（みすず書房，2000. 9）
- 加登川幸太郎先生講演集『日本陸軍の実力（第1集）』（防衛研究所戦史部，1996. 2）
- 軍事極秘第127号『昭和3年支那事变出兵史』（前掲井星氏の資料による。）
- 外務省編『日本外交年表並主要文書（下）』（外務省，1965. 11）
- 佐々木到一『ある軍人の自伝』（勁草書房，1967）
- 劉傑『中国人の歴史観』（文藝春秋 1999. 12）

日本を取り巻く領土問題

——竹島をめぐる——

星 野 浩 一*

はじめに

第二次世界大戦が終わった後も、世界各地で、国境を巡る紛争が絶えることがない。1947年、インドとパキスタン間のカシミールの帰属を巡る第一次印パ紛争、1965年、第二次印パ紛争と二度の衝突が起こっている。また、1969年、中国とソ連が国境を巡って珍宝島（ダマンスキー島）で衝突が発生、1980年から10年間続いた国境河川の領有権を巡るイラン・イラク紛争、1982年のイギリスとアルゼンチン間のフォークランド諸島の領有権を巡る紛争などその他にも多くの紛争がある。これらの紛争は、いずれも武力衝突に発展している。

そのような状況の中で、日本が抱える問題に、未だに解決の糸口の見えない問題として、ロシアとの北方領土問題、韓国との竹島の領有権、中国との尖閣諸島の領有権を争っている領土問題がある。アメリカ CIA の『ワールド・ファクト・ブック』の日本の項目には、北方領土、竹島、尖閣諸島を国際紛争地域と記述している。

これらの領土問題は、第一に、戦後処理が十分に なされていないこと。第二に、歴史的経緯

を巡る争いであること。第三に、海底資源の争奪権争いであることの三つの要因から生じている。また、領土問題は、「国家」のあり方や「主権」に関わるもので、日本の国益とは何かを考える上でも重要な問題であり、これらの地域は、国際紛争地域であるという認識を、日本国民は、持たなければならない。

北方領土は、ソ連が第二次大戦後、不法に軍事占領した状態が戦後60年を過ぎた現在も続いている。1956年の日ソ共同宣言で、日本とソ連の間に平和条約を締結した時、歯舞群島及び色丹島の返還を明記してある。日ソ共同宣言以後、1991年のゴルバチョフ大統領が来日した時、1993年のエリツェン大統領来日時の「東京宣言」、1997年のクラスノヤスクでの橋本総理・エリツェン大統領会談は、「東京宣言に基づき2000年までに平和条約を締結するように全力を尽くす」ことで合意したにもかかわらず、未だに履行されていない。また、1998年の川奈での橋本・エリツェン会談、2001年のイルクーツクでの森総理・プーチン大統領会談、2003年のモスクワでの小泉総理・プーチン会談と何度も北方領土問題を交渉する機会はあったが、日ソ共同宣言から50年経っても、なお、返還交渉は進展していない。しかし、韓国・中国とは違い、一応、ロシア側は領土問題解決に向けて話し合いに応じる態度をみせている。

* 国士舘大学政経学部非常勤講師

日韓の懸案の問題となっているが、竹島（韓国名：独島）問題である。竹島は、日韓双方が歴史的にみても国際法的の観点から自国の領土であるとの主張をしているが、歴史的・国際法的観点から日本固有の領土であることは、言うまでもない。竹島問題の発端は、1952年4月28日、日本がサンフランシスコ講和条約を発効する前の1月19日、李承晩韓国大統領が「李ライン」なる海洋主権宣言を一方的に行ったことにある。李ライン宣言以来、竹島は不法占拠された状態が続き、韓国による実効支配も50年以上の年月が経ってしまった。1905年の閣議決定で竹島を島根県に編入して、日本が実効支配した期間を、もうすでに超える事態になっている。2005年2月、竹島問題を風化させないために島根県が「竹島の日」条例を制定した時、在ソウル日本大使館前で日の丸を焼き、一部の運動家が島根県に入るなどの行動が見られた。

また、2006年4月、海上保安庁が竹島周辺の排他的経済水域内で海洋調査を実施しようとした時、韓国側は、日本調査船の領海侵犯を防ぐと称して海洋警察庁の18隻の警備艇を竹島近海に配置して測量の阻止と拿捕も辞さない構えであり、責任の全ては日本側にあると全面対決の姿勢をみせ、日韓の対立に発展した。

さらに、日本と中国・台湾との間で問題となっているのが、尖閣諸島の領有権争いがある。尖閣問題の起こった背景は、1969年、国連アジア極東委員会（ECAFE）が、東シナ海の海底調査を行った結果を、尖閣諸島近海の下に豊富な埋蔵量の油田がある可能性があると発表してからであり、この時以来、尖閣諸島が注目されていった。現在、尖閣諸島は、日本が実効支配しているが、中国は、尖閣諸島近海で海底ガス田の開発を進めており、最近では、一部のガス田では生産を開始している状況がある。

このように、領土問題の背景には、漁業や海

底資源に関わる二国間の排他的経済水域の境界線問題がある。日本は、韓国の侵略行為によって領土の一部を失い、また、尖閣諸島は、現在、日本が実効支配を続けているが、その近海にあるエネルギー・海底資源を奪おうとしている中国の行動がある。

高坂正堯の著書『国際政治』で、国際条約における国境線の規定について「承認された国境線の変更をくわだててことは、その国の膨張的の証拠であり、重要な国境線についてそれをおこなえば、他の諸国にとっては脅威となる。こうして国境線の決定は、内政不干渉の原則とあいまって、国家間の権力闘争に枠組みを与えるのである」¹⁾と云っている。

国際法では、国家領域の取得に、「他国の領土を相当の期間実効的に支配することによる領域の取得」と時効によるものがある。竹島は、韓国による50年以上の実効支配が続いている状態であり、韓国は、時効による領土の取得を目指しているものと考えられる。

日本は、何らかの方策を執らないと、このままでは、領土の一部を失うおそれがある。ここで、日本の危機として、竹島の領有権問題を一つの事例として取り上げ、国家・国境・領土とは何かを考え、日本外交の観点から領土問題を考察していきたいと思います。

I 太平洋戦争の終結と領土処分

1945年7月17日から8月2日まで、米・英・ソの三首脳が集まりドイツのポツダムで行われた会談で、日本へ降伏の呼びかけと対日占領計画について話し合われ、7月26日、13項から成るポツダム宣言を発表するに至った。

そして、日本は、8月15日にポツダム宣言を受諾して連合国に降伏し、戦争が終結した。ポツダム宣言が出されるまでの経緯を振り返る

と、1941年8月14日発表された米英共同宣言いわゆる大西洋憲章がある。その内容を要約すると「1. 合衆国と英国の領土拡大意図の否定、2. 領土変更における関係国の人民の意思の尊重、3. 政府形態を選択する人民の権利、4. 自由貿易の拡大、5. 経済協力の発展、6. 恐怖と欠乏からの自由の必要性、7. 航海の自由の必要性、8. 一般的安全保障のための仕組みの必要性」²⁾の8項目である。この大西洋宣言が戦後の世界構想となり、その後行われる連合国間の会談の基本方針となった。

また、日本に関しては、日本軍の敗色が濃くなった1943年11月、米英中の3カ国はカイロ会談を開き、12月1日、連合国の対日基本方針となるカイロ宣言を発表した。その内容は

「『ローズヴェルト』大統領、蔣介石大元帥及『チャーチル』総理大臣ハ、各自ノ軍事及外交顧問ト共ニ北『アフリカ』ニ於テ會議ヲ終了シ左ノ一般の聲明ヲ發セラレタリ

各軍事使節ハ日本國ニ對スル將來ノ軍事行動ヲ協定セリ三大同盟國ハ海路陸路及空路ニ依リ其ノ野蠻ナル敵國ニ對シ假借ナキ彈壓ヲ加フルノ決意ヲ表明セリ右彈壓ハ既ニ増大シツツアリ

三大同盟國ハ日本國ノ侵略ヲ制止シ且之ヲ罰スル爲今次ノ戰爭ヲ爲シツツアルモノナリ右同盟國ハ自國ノ爲ニ何等ノ利得ヲモ欲求スルモノニ非ス

又領土擴張ノ何等ノ念ヲモ有スルモノニ非ス右同盟國ノ目的ハ日本國ヨリ千九百十四年ノ第一次世界戦争ノ開始以後ニ於テ日本國カ奪取シ又ハ占領シタル太平洋ニ於ケル一切ノ島嶼ヲ剝奪スルコト並ニ滿洲、臺灣及澎湖島ノ如キ日本國カ清國人ヨリ盜取シタル一切ノ地域ヲ中華民國ニ返還スルコトニ在リ

日本國ハ又暴力及貪慾ニ依リ日本國ノ略取シ

タル他ノ一切ノ地域ヨリ驅逐セラルヘシ前記三大國ハ朝鮮ノ人民ノ奴隸狀態ニ留意シ臆テ朝鮮ヲ自由且獨立ノモノタラシムルノ決意ヲ有ス

右ノ目的ヲ以テ右三同盟國ハ同盟諸國中日本國ト交戦中ナル諸國ト協調シ日本國ノ無條件降伏ヲ齎スニ必要ナル重大且長期ノ行動ヲ續行スヘシ」³⁾

というものであり、日本の領土問題について、領土不拡大原則と第一次世界大戦後に日本が「暴力・貪慾・略奪」によって獲得した海外の領土を剝奪し、満州・台湾・澎湖島を中華民國に返還することを謳っている。このカイロ宣言における日本の領土の取り決めは、のちのポツダム宣言に受け継がれることになる。

そのポツダム宣言8項には、日本の領土の範囲を「『カイロ宣言』ノ条項ハ履行セラルベク又日本國ノ主權ハ本州、北海道、九州及四国並ビニ吾等ノ決定スル諸小島ニ局限セラルベシ」⁴⁾と規定してある。カイロ宣言の履行を日本に求め、日本の領土は、連合国の判断に委ねられるとした。竹島・尖閣諸島は、歴史的にみてこのカイロ宣言でいう領土には含まれないと考えられる。

1947年3月17日、マッカーサー（Douglas MacArthur）連合国最高司令官は、記者会見で「日本の軍事占領を早く終わらせ、正式の対日講和条約を結んで総司令部を解消すべきである。講和条約交渉はできるかぎり早く始めるべきであり、私の確信では遅くとも一年とたたないうちに始めるべきである」⁵⁾と語った。

この時期に早期対日講和を提唱したのは、ワシントンでも国務省内で対日講和の検討が、進んでいたためであった。

国務省は、1947年から48年にかけて対日講和条約草案を作成し、これらの草案には、日本の

領土の範囲で、竹島は、日本領ではなく韓国領として扱われていた。しかし、このような草案作成などの対日講和条約締結に向けての準備は、冷戦とともに一時中断することになった。

1949年秋頃から、再び対日講和の動きが活発化し、アメリカ国務省内では、対日講和条約の草案が作成されることになるが、実質的に48年までに作成したものと同じものであった。この草案を受け、東京に派遣されている GHQ 外交局長で、アメリカ駐日政治顧問ウィリアム・シーボルト (William J. Sebald) は、バターワース (Butterworth) 国務次官補に電報を送った。1949年11月14日付電報で「第六条 リアンクール岩 (竹島) の再考を勧告する。これらの島への日本の主張は古く、正当なものと思われる。安全保障の考慮がこの地に気象及びレーダー局を想定するかもしれない」⁶⁾と、日本の竹島の領有権主張は、古く、正当であるので、条約において日本領とするように本国に求めた。

連合国による日本占領も5年が過ぎた1950年11月24日、「対日講和7原則」が発表された。その中に日本の領域を「日本国は、朝鮮の独立を承認し、合衆国を施政権者とする琉球諸島及び小笠原諸島の国際連合信託統治に同意し、且つ、台湾・澎湖諸島・南樺太・千島列島の地位に関しては連合王国・ソヴィエト連邦・中国及び合衆国の将来の決定を受諾する。条約が効力を生じた後1年以内に決定がなかった場合には、国際連合総会が決定する。中国に於ける特殊な権利及び利益は放棄する」⁷⁾と明記してあった。この7原則に基づいて、対日講和条約の準備が進められることになる。

1951年3月27日、日本は、アメリカより前文と22カ条から成る対日講和条約草案の交付を受ける。3月31日、日米交渉を担当するダレス特使は、ロスアンゼルス郊外のホイットニア大学で演説し、対日条約草案を公表した。その演説

の中で領土条項について「日本の主権は四大島と隣接する小島に限られる。朝鮮、台湾、澎湖諸島及び南樺太に対する権利・権原・請求権は放棄される。琉球諸島及び小笠原群島は合衆国を施政権者とする信託統治のもとに置かれる。南樺太と千島列島はヤルタでソ連に割り当てられ現にソ連の占有するところとなっている。ソ連の権原が平和条約によって確認されるかどうかはソ連が平和条約に参加するかどうかにかかると述べている。その後、日米交渉も進み、1951年7月13日、アメリカ草案を修正した米英合同対日講和条約案を公表した。7月19日、この条約案に対して、韓国は、ヤン・ユンチャ駐米大使名で「わが政府は、第2条a項の『放棄する』という語を、『朝鮮並びに済州島、巨文島、鬱陵島、独島及びパラン島を含む、日本による朝鮮併合前に朝鮮の一部であった島々へのすべての権利、権原及び請求権を1945年8月9日に放棄したことを確認する』と置き換えるよう要望する」⁹⁾との趣旨の意見書を提出した。この意見書を受けたダレス (John Foster Dulles) は、ヤン大使と会談を行った。会談の内容は、エモンズ (Emmons) 北東アジア課朝鮮担当官の会談覚書によると、「ダレス氏は韓国大使の伝達文第一項が対馬島に言及していないことを指摘し、韓国大使はこれが落とされたことに同意した。次いでダレス氏はドク島、パラン島二島の位置について尋ねた。ハン氏は、これらは日本海にある小島であり、大体鬱陵島の近くだと思うと述べた。ダレス氏はこれらの島が日本の朝鮮併合前に朝鮮のものであったかどうかを尋ね、大使は肯定した。ダレス氏は、もしそうであれば条約中の日本による韓国領土の領土権放棄に関する適当な箇所これらの島を入れることについて、特に問題はないとした」¹⁰⁾というものであった。このことから、竹島が韓国領に組み込まれるように見えたが、正

式な回答は、会談の内容とは違い次のようなものであった。「獨島、又は竹島ないしリアンクール岩として知られる島に関しては、この通常無人島である岩島は、我々の情報によれば朝鮮の一部として取り扱われたことが決してなく、1905年頃から日本の島根県隠岐支庁の管轄下にあります。この島は、かつて朝鮮によって領土主張がなされたとは思われない。『バラン島』を日本が放棄したとして条約に名前を挙げる島の中に加えるという韓国政府の要望は撤回されたものと理解する」¹¹⁾ というものであった。

1951年9月4日から8日にかけて、日本を含む52カ国が参加して開催されたサンフランシスコ講和会議で、日本と48カ国が調印し講和条約が締結された。その講和条約で領土問題について

「第二条【領土権の放棄】

- (a) 日本国は、朝鮮の独立を承認して、済州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。
- (b) 日本国は、台湾及び澎湖諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。
- (c) 日本国は、千島列島並びに日本国が千九百五年九月五日のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。
- (d) 日本国は、国際連盟の委任統治制度に関連するすべての権利、権原及び請求権を放棄し、且つ、以前に日本国の委任統治の下にあった太平洋の諸島に信託統治制度を及ぼす千九百四十七年四月二日の国際連合安全保障理事会の行動を受諾する。
- (e) 日本国は、日本国民の活動に由来するか又は他に由来するかを問わず、南極地域のいずれの部分に対する権利若しくは権原又

はいずれの部分に関する利益についても、すべての請求権を放棄する。

- (f) 日本国は、新南諸島及び西沙諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。」¹²⁾

とあり、太平洋戦争終了まで領有してきた地域のうち、講和条約に放棄すべき地域と定められていない地域が、日本の領土ということになる。つまり、竹島と尖閣諸島は、放棄した領土には含まれず、日本の主権の範囲であるということが明確になった。

1951年9月7日、サンフランシスコ講和条約受諾演説において吉田茂総理は、「第一、領土の処分の問題であります。奄美大島、琉球諸島、小笠原群島その他平和条約第3条によって国際連合の信託統治制度の下におかることあるべき北緯29度以南の諸島の主権が日本に残されるというアメリカ合衆国全権及び英国全権の発言を私は国民の名において多大の喜びをもって了承するのであります。私は世界、とくにアジアの平和と安定がすみやかに確立され、これらの諸島が1日も早く日本の行政の下に戻ることを期待するものであります。

千島列島及び南樺太の地域は日本が侵略によって奪取したものだとソ連全権の主張に対しては抗議いたします。日本開国の当時、千島南部の二島、択捉、国後両島が日本領であることについては、帝政ロシアも何ら異議を挿さなかつたのであります。ただ得撫以北の北千島諸島と樺太南部は、当時日露両国人の混住の地でありました。1875年5月7日日露両国政府は、平和的な外交交渉を通じて樺太南部は露領とし、その代償として北千島諸島は日本領とすることに話合をつけたのであります。名は代償であります、事実は樺太南部を譲渡して交渉の妥結を計つたのであります。その後樺太南部は1905年9月5日ルーズヴェルトアメリカ合衆国

大統領の仲介によって結ばれたポーツマス平和条約で日本領となつたのであります。

千島列島及び樺太南部は、日本降伏直後の1945年9月20日一方的にソ連領に収容されたのであります。

また、日本の本土たる北海道の一部を構成する色丹島及び歯舞諸島も終戦当時たまたま日本兵営が存在したためにソ連軍に占領されたままであります¹³⁾と領土問題について言及し、ソ連による不法行為を訴えた。しかしながら、日本と領土問題を抱えているソ連、中国、韓国は、サンフランシスコ講和条約に署名をしたわけではなく、締結国となっていない。

Ⅱ 李承晩大統領の対日政策と竹島問題

竹島は、日本本土から115海里（約213km）、島根県壱岐島の北西85海里（約157km）、北緯37度14分、東経131度52分に位置する日本海にある島、東島（女島）、西島（男島）と呼ばれる二つの島とその周辺の数十の岩礁から成り、総面積は約0.23平方kmで日比谷公園とほぼ同面積である。

竹島問題の発端は、1952年4月28日の対日講和条約が発効される前の1月18日、韓国国務院告示第14号として李承晩韓国大統領の名で、「隣接海洋に対する主権宣言」を一方的に行ったことにある。いわゆる「李承晩ライン」を設定し、竹島を李承晩ラインの内側に入れたことによって、竹島は日韓双方で領有権が争われることになった。その後、韓国側は、武力占拠して1954年6月以降、沿岸警備隊を常駐させ、宿舍や監視所、灯台、接岸施設等を建設するなど、実効支配の既成事実づくりを着々と進めて、不法占拠を続けている。最近では、「独島（竹島）見学ツアー」なるものを実施している。

23年間のアメリカ亡命生活から帰国し、初代

大統領に就任した李承晩は、「国交正常化は日本にとって助けになるだろうが、韓国にとってはむしろ害になる」という考えの持ち主であった。その背景には、朝鮮の独立運動に関わっていた経歴によるものである。1948年8月17日、李大統領は、記者会見で「日本に対して対馬の返還を要求する。また日本が韓国に残した大量の日本通貨の賠償を求める。日本との貿易関係を再開し日本技術者の援助を歓迎する」¹⁴⁾と述べた。このことは、李王朝時代の1481年編纂の地理誌『東国輿地勝覧』に對馬が、もと新羅領であったとの記述に基づく返還要求であった。對馬返還要求に対し、同年8月27日、芦田均外務大臣は、「對馬は未だかつて韓国の領土になったことがなく、韓国の要求はポツダム宣言に違反するものである」¹⁵⁾と述べている。

戦後しばらく、国交がなかった日本と韓国は、アメリカの斡旋で日韓国交正常化交渉を、朝鮮戦争さなかの1951年10月、第一次日韓会談を開始し、1965年1月の第七次日韓会談まで行われた。1953年10月、第三次日韓会談時に、日本側の久保田主席代表による「日本の朝鮮統治は朝鮮人にも恩恵を与えた」¹⁶⁾との趣旨の発言を巡って会談が一時中断したこともあったが、14年間の歳月と1500回にわたる交渉は、竹島問題を棚上げにしてようやく妥結し、1965年6月22日、日韓基本条約が調印され、一緒に日韓紛争解決交換公文が交わされた。

李承晩大統領は、国交正常化交渉が行われている1952年、李承晩ラインの設定をして、李ライン内で操業した多数の日本漁船を拿捕し、1954年、海岸警備隊を竹島に派遣し武力占拠した。さらに、日本に対して200万ドルの賠償金要求、對馬の領有権を主張するなど反日的であった。1953年7月には、民間人の「独島守備隊」による日本の海上保安庁船舶への発砲事件も発生している。

日韓国交正常化交渉中に起こった一連の事件や竹島の占拠に対して、日本は韓国に抗議したが、竹島の領有権を巡っては、双方の見解のくい違いもあり、日本側は打開策として、1954年9月、国際司法裁判所への付託提訴を韓国側に提案した。しかし、領土問題は存在しないと韓国側の拒否で、宙に浮いたまま、未だに解決に至っていない。

Ⅲ 竹島問題を巡る日本と 韓国双方の主張

日本の見解は、外務省によると「竹島の領有権に関する我が国の一貫した立場——竹島は、歴史的事実に照らしても、かつ国際法上も明らかに我が国固有の領土です。韓国による竹島の占拠は、国際法上何ら根拠がないまま行われている不法占拠であり、韓国がこのような不法占拠に基づいて竹島に対して行ういかなる措置も法的な正当性を有するものではありません。

韓国側からは、我が国が竹島を実効的に支配し、領有権を確立した以前に、韓国が同島を実効的に支配していたことを示す明確な根拠は提示されていません¹⁷⁾というように、日本の領有権を明確に主張している。

日本政府は、1905年1月28日、「北緯三十七度九分三十秒東經百三十一度五十五分壹岐島ヲ距ル西北八十五哩に在ル無人島ハ他國ニ於テ之ヲ占領シタリト認ムヘキ形跡ナク」¹⁸⁾と確認の上、閣議決定で正式に竹島と命名し、島根県隠岐島司の所管する旨を決定、日本の領土とした。1905年2月22日、松長武吉島根県知事は、島根県告示40号をもってその内容を公示し島根県に編入した。このことは、公文書でも明らかになっている。歴史的には、1618年、鳥取伯耆藩の大谷、村川両家が幕府から竹島を拝領し、経営していた。その後、竹島は日本の領土であると

認識していた文献的証拠が多くあり、竹島の詳細な地図も残っている。このように、国家が領有の意思をもって国際法上の無主地を先占したのであるから、日本の領有であることは、明らかである。つまり、日本の領土である竹島を、韓国が占拠しているのは、不法行為であり、侵略行為であると言わざるを得ない。

韓国側の主張は、李朝時代に国家で編纂された地誌「世宗実録」にある「于山島」及び「三峯島」は竹島のことを指し、512年に新羅に編入され韓国の領土となったことを示す記録があり、1696年、安龍福という人物が日本人を追いつ出し、鬱陵島と竹島を鳥取藩主と直談判して、韓国領であることを認めさせたとある。したがって、島根県告示以前に韓国領であったから、1905年の島根県編入は無効であるというものである。

さらに、戦後の対日占領政策の中で、1946年1月29日付の連合国総司令部覚書第677号第3項「この指令の目的を実行するために、日本は、主要な4つの島（北海道・本州・九州・四国）とおおよそ1000の近隣小島嶼を含み、対馬と北緯30度以北の琉球(南西)諸島（口之島を除く）を含む範囲と限定される。そして、(a)鬱陵島（ウルルンド）、リアンクール島（竹島）及び済州島、(b)北緯30度以南の琉球(南西)諸島（口之島を含む）、伊豆、南方、小笠原及び硫黄島群島、大東島群島、沖ノ島島、南鳥島、中之鳥島を含む他のすべての外部太平洋諸島、(c)千島列島、齒舞群島（水晶・勇留・秋勇留・志発・多楽を含む）、色丹島は除外される」¹⁹⁾で竹島が日本の領土から分離されたことをあげ、1946年6月22日付連合国総司令部覚書第1033号「日本の漁業及び捕鯨許可区域に関する覚書」で日本漁船の操業区域を規定したマッカーサー・ラインで竹島周辺海域を日本の管轄範囲外に置くことを決めたことで、竹島がそのラインから外れたこ

とを根拠としている。

また、1943年のカイロ宣言で「日本國ハ又暴力及貪慾ニ依リ日本國ノ略取シタル他ノ一切ノ地域ヨリ驅逐セラルヘシ」の規定は、1905年の島根県編入という侵略行為によって日本に併合された竹島にも適用されるというものであるとの主張をしている。このことに対して、日本は、韓国の主張する連合国総司令部覚書第677号及び連合国総司令部覚書第1033号で、覚書第677号第6項に「この指令中の条項は何れも、ポツダム宣言の小島嶼の最終決定に関する連合国側の政策を示すものと解釈してはならない」²⁰⁾とあり、このことは暫定的措置で、竹島を日本から除外したものではないと反論し、最終的な日本の領土の範囲は、講和条約第二条の条文で決定したとおりであるとの見解を示している。

日韓両国間に、竹島についての割譲条約・国境境界条約などの国際条約が存在しないという事実と歴史的根拠を踏まえ、竹島の帰属を巡る紛争は、国際法の見地から、第一は、両国の主張する歴史的根拠の有効性、第二に、1905年の日本政府による領土編入措置の効力、第三に、第二次世界大戦中のカイロ宣言からサンフランシスコ講和条約に及ぶ一連の措置の意義が争点となっている。

IV 主権国家として

韓国が竹島を占拠していることについて、昭和30年7月25日の参議院内閣委員会で、次のような議論がなされていた。

「豊田雅孝君 それではさらに、憲法九条の問題につきまして、従来抽象的にいろいろ議論をせられておったのでありますが、この竹島の問題という、ああいう具体的な問題について総理の率直なる御見解を伺いたいと思うのでありますが、竹島は承知の通り占拠せられておるの

でありますが、かりにこれを日本側から反撃するということは、これは憲法九条にいう国際紛争の解決手段としての武力行使というふうに見て、これは憲法九条ではできないと解釈しますか、あるいはわが領土権を現実に侵されておるのでありますから、これは回復するのは自衛権の発動である、自衛の行動の範囲内であるという考え方からいたしまして、これは憲法九条からでもできるのであるという解釈をするのか、そのいずれでありましょうか。

国務大臣（鳩山一郎君） 率直に言えば、竹島は日本の領土です。日本の領土を占領せられたのでありますから、これは侵略と見るのが妥当で、自衛権の発動はできるわけであります。ただ、それをすべきがいいか、あるいは談判によって、武力の解決をせずに、防衛をせずに、外交談判によって解決するのがよいか、これはまあどっちを選ぶかということが問題になりますけれども、日本の領土を侵略せられているということには見るべきものと思います。

豊田雅孝君 竹島の侵略が行われてからある程度の時日をたっておらなければ問題なく考えられるのでありますが、相当の時日がある場合においてなおかつこれは反撃することが自衛権、行動権の範囲内であるというふうに解釈することについては何ら疑義なくさようにお考えになるというふうに解釈してよろしいでしょうか。

国務大臣（鳩山一郎君） 理論から言えば私は領土侵略だと思います。自衛権を発動してもいいと思いますけれども、あなたのおっしゃるように時期を経ておりますからこれはやはり談判によって、戦争の方法によらず外交的手段によって解決する方が穏当であろうと考えます」²¹⁾というものである。

つまり、日本政府の見解としては、韓国側の侵略行為であることを認め、自衛権の発動はで

きるとしたが、外交手段による解決の考えを示した。しかし、日本は、領土の一部である竹島を韓国に奪われ、尖閣諸島周辺の海底資源は中国に奪われ、さらに尖閣諸島も奪おうとしている状況にあるにもかかわらず、有効な対応策を講じているとは思えない。

領土を巡る紛争の例として、1982年4月2日、アルゼンチン軍が、イギリス領フォークランド諸島に侵攻して起こったフォークランド紛争がある。この時、サッチャー政権は、毅然たる態度で武力対決を決定した。そのことについて、サッチャー元英首相は自伝の中で「われわれが13,000キロも彼方の南大西洋で奮闘した理由は、領土とフォークランドの人々が重要だったからだ、それ以上に大切なことのためだった。われわれは国家としての名誉、そして全世界にとっての基本的で重要な原則——なかならず侵略を成功させるべきではなく、国際法が力の行使にかななくではないという原則のために戦ったのだ」²²⁾、さらに「イギリスは友からも敵からも、戦時はおろか平時でも、自国の利益を守る意思と能力のない国だと見なされていた。フォークランドにおける勝利はこれを変えた。戦争の後、どこに行っても、私はイギリスの名声が高まったのを感じた。この戦争は東西関係においても真に重要な意味をもった」²³⁾と述べている。この言葉の中で象徴的なのは、領土よりも大切なもの「国家としての名誉」のために戦うということである。それは、国家は自国民の生命・財産を守るのは当然であるが、国家の威信・名誉・利益のために強い意志をもって、毅然たる態度で望むことである。そうしたことが、尊敬される国家となる。イギリスは、1956年のスエズの失敗以来、外交政策は後退を続けてきたが、国家としての自信・世界における立場において、フォークランド紛争は大きな意味を持った。

領土紛争は、地球上でかぎられた土地の一つしかない主権の帰属先を争うのであり、ゲーム理論でいう、一方の利益は必ず他方の損失となるゼロサム・ゲームが多い。つまり、イギリスは、ゼロサム・ゲームで主権を守ったことになり、勝利したことになる。しかし、日本は、外交手段による解決を目指したノンゼロサム・ゲームを選択したことになるが、相互利益になるものを見出すことはできるかが問題である。

おわりに

このような問題が起きたのは、日本の領土意識の低さがあると考えられる。

さらに、1905年以前まで「松島」と呼ばれていたのを、明治政府が「竹島」と改名したことや、現在の「鬱陵島」が「竹島」と呼ばれていたことが複雑化してきた。

領土紛争を解決する方法として、第一に、紛争当事国同士での話し合いによる解決を目指す方法が考えられるが、それには他の領土との交換や金銭取引をすることになる。第二に、国際司法裁判所に提訴し、仲裁裁判や司法的解決などの裁判所の判断を仰ぐことである。これについては、当事国双方が付託提訴に合意しなければならないが、判決は国際法的な拘束力を持ち、判決に従わない場合、国連安保理からの制裁措置が取られる。エルサルバドルとホンジュラスの国境紛争は、国際司法裁判所の判決で解決している。第三に、戦争のように実力を用いた強制的な方法で、その後、平和条約で解決する。過去の諸外国の事例をみると、武力行為によるゼロサム・ゲームでの解決が主な方法であった。

日本は、自衛権の範囲であっても武力行為による解決を求めることは考えられないので、あくまで平和的解決を目指すしかないというわけ

である。そのためには、国際司法裁判所のような第三者機関に判断を仰ぐのが、最も良い方法であると考えられる。現在では、韓国側が応じないかぎり、国際司法裁判所に付託提訴するのも難しい状況である。しかし、1965年6月22日、日韓双方で交わした日韓紛争解決交換公文に「両国政府は、別段の合意がある場合を除くほか、両国間の紛争は、まず、外交上の経路を通じて解決するものとし、これにより解決することができなかつた場合は、両国政府が合意する手続に従い、調停によって解決を図るものとする」と書いてある。韓国は、靖国問題、慰安婦問題、歴史教科書問題等と竹島問題を切り離して、問題の解決に向けてこの交換公文を履行する必要がある。領土は国家の根幹であるので、日本は、国連などで国際社会に向かって、韓国の違法性と日本の立場を訴え続けることであり、韓国を国際司法裁判所の場に出させるまでは、時間をかけても訴えを継続することである。国際司法裁判所で解決した例は、いくつもある。

国家は、国内問題に行き詰まったとき、外に向かう傾向がある。尖閣諸島近海でガス田の開発を続けている中国は、尖閣諸島を自国の領土にしようとしている。日本は、中国によって尖閣諸島を不法占拠されないように、毅然とした態度で、外交に臨むことである。そして、領土を守るという意識を持つことである。

- 1) 高坂正堯『国際政治』中央公論社、1993年、193頁。
- 2) 外務省編『日本外交年表並主要文書下巻』原書房、1966年、540頁。
- 3) 鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表第1巻』1983年、55-56頁。
- 4) 外務省編、前掲書、626-627頁。
- 5) 朝日新聞、1947年3月18日。
- 6) Foreign Relations of the United States, 1949, Vol. VII, p. 900. (以下 FRUS)

- 7) 細谷千博編『日米関係資料集 1945-97』東京大学出版会、1999年、82頁。
- 8) 西村熊雄『日本外交史 27』鹿島平和研究所出版会、1971年、102-107頁。
- 9) FRUS, 1951, Vol. VI, p. 1206.
- 10) *Ibid*, pp. 1202-1203.
- 11) 原 貴美恵『サンフランシスコ平和条約の盲点』溪水社、2005年、63-64頁。
- 12) 鹿島平和研究所編、前掲書、419-440頁。
- 13) 吉田 茂『回想十年 3』中央公論社、1998年、103-110頁。
- 14) 吉澤清次郎『日本外交史 28』鹿島平和研究所出版会、1971年、23頁。
- 15) 同上書、23頁。
- 16) 下條正男『竹島は日韓どちらのものか』文藝春秋、2004年、146頁。
- 17) 外務省ホームページ『竹島問題』。
- 18) アジア歴史資料センター『公文類聚・第29編・明治38年・第一巻・政綱・帝議会・行政区・地方自治・雑載』。
- 19) 竹前栄治監修『GHQ 指令総集成』エムティ出版、1994年、1041-1042頁。
- 20) 同上書、1041-1042頁。
- 21) 昭和30年7月25日参議院内閣委員会会議録第33号。
- 22) マーガレット・サッチャー著/石塚雅彦訳『サッチャー回顧録 上巻』日本経済新聞社、1993年、218頁。
- 23) 同上書、218-220頁。

参考文献・資料

1. 田久保忠衛『早わかり・日本の領土』(PHP研究所、2007年)
2. 原 貴美恵『サンフランシスコ平和条約の盲点』(溪水社、2005年)
3. 下条正男『竹島は日韓どちらのもの』(文藝春秋、2004年)
4. 芹田健太郎『日本の領土』(中央公論社、2002年)
5. 橋本光平『図説 世界の紛争地域』(PHP研究所、2002年)
6. 毎日新聞社外信部『図説 世界の紛争がよくわかる本』(東京書籍、1999年)
7. 慎鋪廈『史的解明 独島(竹島)』(インター出版、1997年)

8. 高崎宗司『検証 日韓会談』（岩波書店，1996年）
9. 池井 優『三訂 日本外交史概説』（慶應義塾大学出版会，1992年）
10. 細谷千博『サンフランシスコ講和への道』（中央公論社，1984年）
11. 西村熊雄『日本外交史 27』（鹿島平和研究所出版会，1971年）
12. 吉澤清次郎『日本外交史 28』（鹿島平和研究所出版会，1971年）
13. Foreign Relations of the United States, 1949, Vol. VII.
14. Foreign Relations of the United States, 1951, Vol. VI.
15. 竹前栄治監修『GHQ 指令総集成』（エムティ出版，1994年）
16. アジア歴史資料センター
17. 参議院内閣委員会会議録33号
18. 外務省大臣官房国内広報課

BCM 構築のポイント

——日本企業はいかに BCM に取り組んでいるか——

篠原 雅道*

はじめに

現在、欧米・アジアなど世界的に多くの企業が BCM (Business Continuity Management ; 事業継続経営, 事業継続マネジメントなどと訳す) の重要性を認識して、取り組みを進めている。

BCMに取り組む理由は、以下のようなことが考えられる。

- 企業・組織の存続を守ること (リスクマネジメントの一環)
- 取引先からの要請 (現在は BCM を取引先選別基準として活用, また他社との差別化に変貌)
- 供給責任
- 政府・官公庁からの要請
- コーポレートガバナンスや SR (社会的責任) の一環
- 企業価値の向上 など

様々な理由のもとに企業や政府・官公庁は BCMに取り組んできたが、取り組み方について、これまで世界的に統一されたガイドライ

ン・規格は存在しておらず、企業は独自にガイドラインを選択し、若しくはいくつかのガイドラインを取り込んで BCM を構築していた。

このような中で注目したいのが、2006年11月に発行された BCM の英国規格 BS25999-1 (British Standard, Business continuity Management- Code of Practice) だ。英国でも本規格に対する関心は高く、テレビ、各種ホームページなどで取り上げられている。国際的な規格である英国規格 BS25999-2 に対し、日本でも関心が高まっており、同規格の取得に動く企業も現れると考えられる。

また、一方で国際標準化 (以下、IS 化) の動きもあるが、BS25999は、国際標準の有力な候補である。

英国では、BCM の国家規格 (British Standards) 化の取り組みが早くから行われてきた。その推進役を果たしているのが、BCI (The Business Continuity Institute ; 事業継続協会) と英国規格協会 (British Standards Institution ; 以下 BSI) である。

英国規格協会から発行された BS25999は 2つのパートに分かれる。BS25999-1 (Code of Practice) は BCM の実践規範であり、BS25999-2 は、第三者認証のための規格である。

また、IT の継続性に特化した規格についても、2006年 8 月に英国規格協会から、PAS77

* 株式会社インターリスク総研
BCI 日本支部代表

(IT Service Continuity) を発表するなど、IT 分野でも具体的なアプローチが展開されている。

さて、BS25999-1 のベースになったのは、BCI (The Business Continuity Institute；事業継続協会) が発行した BCI Good Practice

Guidelines (実践的なガイドライン)、米国のガイドライン NFPA1600、シンガポールの規格など世界で発行されているガイドラインである。これまでの経緯を以下の通り整理する。

2002年	BCI が Good Practice Guidelines (実践的なガイドライン) を発行。世界で初めて BCM に関する包括的な概念・考え方を示した。
2003年	英国規格協会 (BSI) が BCI の Good Practice Guidelines をベースに PAS56 を発表。(英国では、実質 BCM が英国規格前であることを世界に示した。PAS56 は欧州で「規格のベストセラー」と言われ、日本では日本規格協会から日本語版が発行された)
2005年	BCI の Good Practice Guidelines を政府・官公庁、主要産業界に活用してもらい、そのフィードバックを受け、BCI が同ガイドラインを全面改訂。BCM のノウハウの集大成と言われる。
2006年 6月～8月	英国規格協会が、BS25999-1 のドラフトを作成し、パブリックコメントにかける。
2006年 11月	英国規格協会から BS25999-1 が発行される。本規格を ISO に国際標準として活用するよう提案。
2007年 11月	英国規格協会から BS25999-1 が発行される。本規格は、BCM の第三者認証の仕様書。

BS25999-1 のドラフト作成から正式な発行までは、BSI のもと委員会が立ち上がり、英国政府 (DTI, FSA)、BCI、AIRMIC (欧州のリスクマネジメント団体)、主要な産業界のメンバー約35名で幾度も議論が行われた。

BS25999-1 のベースとなるガイドラインを策定した BCI の概要を以下に記す。

BCIは、BCM に特化した世界最大の NPO であり、全世界でその活動を展開している。

今後、BSI と BCI は、BCM の教育・資格の分野で提携することになっており、この動きも世界的に展開されるであろうから動向を注目したいところである。

I 日本企業の BCM 取り組み動向

インターリスク総研では、2006年に「日本国内の上場企業への BCM への取組」についてのアンケート調査を行った。

BCI (The Business Continuity Institute)について

目的

- BCMの普及啓発活動
- BCMに関わる専門家の支援・育成
- 一国的な資格・教育制度の拡充
- BCMガイドラインの提供

設立

- 1994年

会員

- 世界85か国14,000名以上
- BCMで世界最大の会員組織(NPO)

支部(拠点)

- 欧州 (UK、オーストラリア、ドイツ など)
- USA、カナダ
- アジア (シンガポール、香港、タイ)
- 豪州
- 日本 (インターリスク総研)

BCIガイドライン

- BS25999
- 国際標準化 (ISO化)
- 中小企業用BCP策定運用指針 など

様々な法規制・ガイドラインに関与

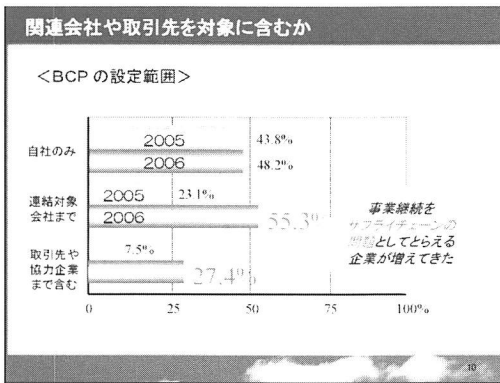
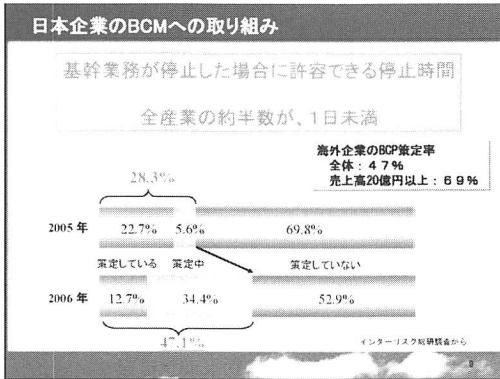
- Crisis Contingencies Act
- シンガポール、香港、オーストラリア など

<http://www.thebci.org/>

<http://www.bcijapan.jp/>

調査方法	：質問紙郵送法
調査対象企業	：日本国内全上場企業 3,864社
回答総数	：418社

回答率 : 10.8%
調査期間 : 2006年 9月～10月



1. 基幹事業が停止した場合の許容停止時間

同調査によると、回答企業の約半数が、基幹事業が停止した際の許容停止時間を1日未満と回答している。本許容停止時間は、企業や事業の存続、取引先との関係や供給責任などの観点を総合的に勘案してでの回答である。

業種別に見ると、「2時間未満」と回答した企業の割合が高いのは、銀行業（37.5%）、精密機器製造業（25.0%）などである。また、製造業と非製造業の各々傾向を比較してみると、全体的に非製造業のほうが、許容停止時間が短めになっており、以下の通り考察してみた。

- 非製造業の中には流通業やサービス業が多く、基幹業務の停止時間がそのまま顧

客に対するサービスの停止時間となるため、顧客におよぼす影響が大きいと認識されている。

- 製造業においては、生産設備が損傷した場合、短時間のうちに復旧することは現実的には困難と認識されている。

2. BCP への取り組み動向

「BCPを策定した」若しくは「BCPを策定中」は、47.1%であり、2005年から約19ポイント増加した。

BCP作成の対象範囲について、「連結対象のグループ会社」まで含むと回答した企業が半数を超えている。これは、本体と業務上の繋がりが深い会社が連結対象である、という場合と、企業財務に実質的に影響を与える範囲までBCPの対象にした、という場合の両方が考えられる。

また、「取引先（サプライヤー）や協力企業」を対象に含む企業が1/4を超えている。つまり、BCMをサプライチェーン上の重要な問題として、サプライチェーン全体で取り組むようになってきた。業種別に見ると、食料品製造業（66.7%）、輸送用機器製造業（57.1%）において、特に高いのが目立つ。

Ⅲ BCM の定義

BCP・BCMは世界的に様々な定義が唱えられているが、国際的な規格である英国規格協会BS25999-1による定義は、以下の通りである。

BC	事前に定義されたレベルで事業を継続するために、事故や事業停止に対して計画を立て対応するための、組織の戦略的および戦術的な能力。
BCP (Business Continuity Plan)	組織が重要な製品やサービスを供給できるよう、事故時の使用に備えて開発、維持され文書化された一連の手順や情報。
BCMP (Business Continuity Management Programme)	潜在的な損失による影響を評価し、実行可能な復旧戦略や計画を維持し、トレーニング、演習、維持、保証を通して製品／サービスを継続するために必要な方策を確実に講じられるようリソースが提供され、トップマネジメントによってサポートされる継続的な管理および統制のプロセス。
BCM (Business Continuity Management)	組織を脅かす潜在的なインパクトを認識し、その脅威が現実となった場合に引き起こされる事業運営への影響を特定する包括的なマネジメント・プロセス。このプロセスにより、組織の主要な利害関係者の利益や、組織の名声、ブランド、および価値を創造する活動を守るために効果的に対処できるようになり、組織の回復力を構築するためのフレームワークが提供される。 注：BCM には、事故が起きた場合の復旧または継続の管理や、事業継続計画を最新の状態に保てるようにする、トレーニング、リハーサル、およびレビューを通しての全体的なプログラムの管理も含まれる

BCP と BCM の違いを整理したい。BCP は Business Continuity Plan の略であり、事業継続計画と訳され、「計画」自体を指す。一方、BCM は BCP を活用して、如何に BCM を企業内に浸透させていくか、戦略的に活用していくかというマネジメント自体を指す。

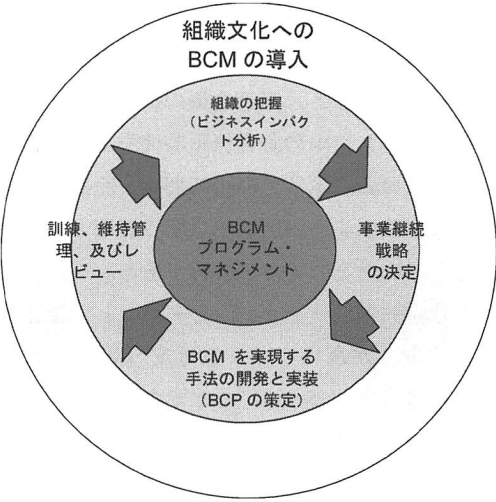
つまり、BCM は、事故や災害などが発生した際に、「如何に事業を継続させるか」若しくは「如何に事業を目標として設定した時間内に再開させるか」についてあらゆる観点から対策を講じることである。このためには、マネジメントシステムの構築や組織への BCM 文化の構築や浸透が非常に重要となる。

IV BCM 構築・確立のための
プログラムマネジメント

1. プログラムマネジメント

BCM の構築・維持に関するマネジメントプロセスは、以下の通りである。以下プロセスの

特徴は、全産業界、政府・官公庁などすべての種類に対応できるものであり、フレキシビリティを保たせながら、BCM の構築ができると考えられる。



プログラムマネジメントは、BCM の能力を、組織の大きさと複雑さに適した方法で、構築お

よび維持することであり、具体的には、以下に述べるステージ 1～4 を継続的に実施することである。
各フェーズの説明は以下の通りである。

	項 目	目 的 ・ 結 果
ステージ 1	組織の理解 (ビジネスインパクト分析を中心に)	組織の重要な製品やサービス、及びそうした製品やサービスを提供するのに必要な活動とリソースについて説明する情報が得られる。
ステージ 2	事業継続戦略の決定	一連の戦略や戦術的オプションを評価できる。そのため、重要な製品やサービスそれぞれに対して適切な対応を選択でき、組織が、混乱時及び混乱後にも可能な運営レベルで、そうした製品とサービスを提供し続けることができる。組織内部にすでに存在しているレジリエンシーと対策のオプションが考慮される。
ステージ 3	BCM を実現する手法の開発と実装	業務を復旧させるためにインシデント時およびインシデント後に取りべき手順を詳述した事業継続計画およびインシデント対応計画を作成する。BCM の事前対策は、脅威による影響や脅威の可能性を排除または低減する。
ステージ 4	訓練、維持管理及びレビュー	BCM のトレーニング・継続的改善を行うことで、組織は、その戦略と計画が効果的で信頼でき目的に適っているものであることを示すことができる。
全ステージを通して	BCM の組織文化への導入	組織の文化に BCM を導入することで、BCM は組織の中心的価値の一部となり、すべてのステークホルダー（利害関係者）に自組織は大きな混乱に対処できるという確信・自身を与えることができる。

また、上記を通じて、以下の文書の作成を求める。

〈BCM 関連文書例〉

- a. BCM の方針
 - スコープステートメント（BCM 適用範囲の宣言書）
 - BCM 関連用語の定義
- b. ビジネスインパクト分析
- c. リスク評価分析
- d. BCM に関する戦略
- e. 組織に所属する人間に対する意識向上プログラム
- f. トレーニングプログラム
- g. インシデント対応計画、緊急時対応計画
- h. 事業継続計画（Business Continuity Plan）
- i. 事業復旧計画（Business Recovery Plan）
- j. 演習計画
- k. サービスレベルアグリーメント（SLA）

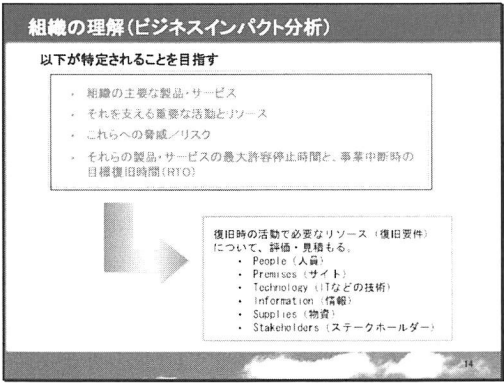
2. 組織の理解

① ビジネスインパクト分析

- a) 事業が停止した場合の影響を評価する。
- b) 次の項目を評価することで、各活動の最大許容停止時間を確立する。

- 事業の継続ができなくなった後にその活動を再開する必要があるまでの最大許容停止時間
- 事業の再開時における事業活動の最低レベル
- 事業を通常レベルまでに復旧させる時間

また、最大許容停止時間をベースにしながら、組織の戦略でもある目標復旧時間を設定していく。



② 事業継続のためのリソースの確保

以下項目ごとに、事業継続のためにリソース確保を行う。

People	人数, スキル, 知識
Premises	ワークサイト, 設備を配備する場所
Technology	技術, 機械設備 など
Information	システム, データ など
Supplies	原材料, 部品 など
Stakeholders	外部機関, 取引先

BIAの具体的進め方(例)

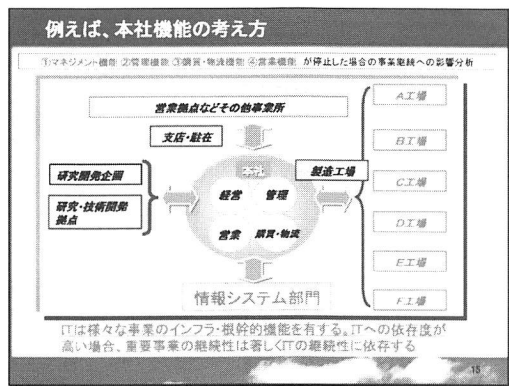
BIAはBCP策定の基礎分析であり、性格上「業務プロセス分析」といえる。項目としては、「ビジネスプロセスの分析(脆弱性の分析)」、重要リソース分析」があり、続いて「特定された重要リソースに対するリスク分析」になる。この重要リソースとは、重要な業務、工程、部門、キーパーソン、システム、データ、物流など、企業に応じて様々である。その結果に応じて、リソースが万一なくなった場合、どのようにリソースを機能させていくか対策を検討する。これら分析のベースには、以下を常に念頭に置く。

- 組織の目的は何か？ 提供する製品・サービスは？
- どのようにその目標は達成できるか？
- 社内外関係者の事業継続上の位置付けは？
- 製品またはサービスの提供に絶対的な必要な時間的条件は何か？

また既存サイトのリスク状況の改善、代替サイトにある設備、資源などの確保に関わる検討も併せ進め、並行的に目標復旧時間(RTO: Recovery Time Objectives)の設定を行う。

なお、BIAは、組織の基幹事業継続の基礎分析であるため、以下のような事業上の重要な変更があった際は、その都度実施することが望まれる。

- 新しい製品・プロセス・技術の導入
- 事業所の移転、または事業の地理的範囲の変更
- 業務、組織、要因に関する重大な変更
- 納入またはアウトソーシングに関する新規契約・変更



ビジネスインパクト分析の進め方の例として、本社機能を対象に行う際の留意点を述べる。

本社には、通常「マネジメント機能」、「管理機能」、「購買・物流機能」、「営業機能」などがある。本社 BIA を行う際には、以下をベースに会社としてのマネジメント、IT システム、キーパーソン、購買・物流などの観点について重要リソースを特定していく。

- 災害時などに如何に本社の重要機能を維持・確保するか。
→バックアップ(代替)機能の確保を検討する。
- 本社が機能しなくなった際に、工場・研究所・営業所など他拠点への影響はどうか。

③ リスク分析・評価

参考までに、リスクマネジメントと BCM の

「重要なリソース」に対してリスク評価の実施を行う。

違いを以下に示す。

	リスクマネジメント	BCM
主な分析手法	リスク分析	ビジネスインパクト分析
主なパラメータ	影響度および可能性	影響度および時間
対象リスク	すべてのリスク	重大な事業崩壊の原因となるリスク 若しくは、結果事象としてリスクに拘らない
リスクの規模	あらゆる規模	生存に脅威となるリスクのみ

(出典：BCI の「Good Practice Guidelines」)

3. 事業継続の戦略

事業継続に関する戦略は、「People」、「Premises」、「Technology」、「Information」、「Supplies」、「Stakeholders」について、以下を

勘案しながら策定する。

- 重要業務の最大許容停止時間
- 費用
- 事業継続に対するアクションを何ら行わ

ない場合の想定される結果

■ リスク低減手法

4. BCM を実現する手法の開発と実装

BCP の策定は、本ステージで行う。

- ① 組織体制の構築
- ② 計画の内容（前記「BCM 関連文書例」

参照）

BCPの記載内容は以下の通りである。

a. すべての計画に共通するもの

- 目的とスコープ
- 役割と責任
- 計画の発動
- 計画の管理者
- 連絡先

b. インシデント対応計画、緊急時対応計画
内容は以下の通り。

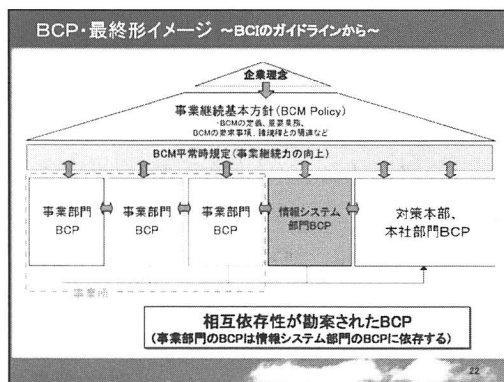
- 災害など発生直後のタスクとアクションリスト
- 緊急時の連絡先
- メディア対応
- ステークホルダーへの対応 など

c. BCP（事業継続計画）

■ タスクとアクションリスト

- リソース（「People」、「Premises」、「Technology」、「Information」、「Supplies」、「Stakeholders」への対応）の特定と配分

■ 責任者 など



5. BCM への取組みに関する訓練、維持管理及びレビュー

- ① 訓練に関するプログラムの策定
- ② 机上訓練、ウォークスルー、シミュレーション、フルの BCP の訓練
- ③ 監査や自己評価に関する方法

BCM 監査について

BCM 監査の目的は、組織の BCM の力量と能力をレビューし、それらを規格及び基準と照らし合わせて検証することである。監査には主に次の2つの機能がある。

- (1) 組織の BCM 方針を順守することで、適用する法律、規格、戦略、フレームワーク、およびベストプラクティスについても順守が保証されることを検証する。
- (2) 主な欠点や課題を明らかにし、その解決を保証する。

監査活動の頻度とタイミングは、組織の大きさ、性質、および法的状況に応じて、法律および規定の影響を受けることがある。また、ステークホルダー（利害関係者）からの要求にも影響を受ける場合がある。

組織は、実際の欠点および潜在的な欠点を特定するために BCM の独立監査を提供すべきである。また、そうした欠点に対処するための手順も構築、実装、および保守すべきである。

組織の BCM プログラムの監査では、次のことを検証すべきである。

- すべての重要な製品とサービス、それらが依存する活動、およびサポート・リソースが、組織の BCM 戦略に特定され記載されていること。
- 組織の BCM 方針、戦略、フレームワーク、および計画がその優先順位と要件を正確に反映し続けていること。
- 組織の BCM の力量と BCM 能力が効果的で目的に適っており、そうした力量や能力によって BCM インシデントの管理、統御、統制、および調整が可能になること。
- 組織の BCM ソリューションが有効、最新、かつ目的に適っており、組織が直面しているリスク・レベルに適していること。
- 組織の BCM 維持管理および演習プログラムが効果的に実装されていること。
- BCM 戦略と計画には、演習後の報告書に記載されている通り、演習により学習した教訓と、維持管理プログラムから発生した修正が組み込まれていること。
- 組織には、BCM のトレーニングを行ったり BCM を認識するための継続的なプログラムがあること。
- 変更管理プロセスが整備されており、効果的に動作していること。

6. BCM の組織文化への導入

BCM 文化を組織内において構築、推進、および導入すると、その文化が組織の中心的価値および効果的なマネジメントの一部となる。

BCM 文化により、組織が次のことを行うことができる。

- BCM プログラムをより効率的に開発・運営できる。
- 混乱に対処する能力に関して、ステークホルダー(利害関係者)(特にスタッフと顧客)に自信を植えつける。
- すべてのレベルでの判断で BCM が検討され、時間の経過とともに組織のレジリエンシー(脅威に対する対応・復旧力)が増加する。
- 混乱による影響と混乱の発生可能性を最小限に抑える。

手法としては、アウェアネスプログラム、トレーニングなどが挙げら

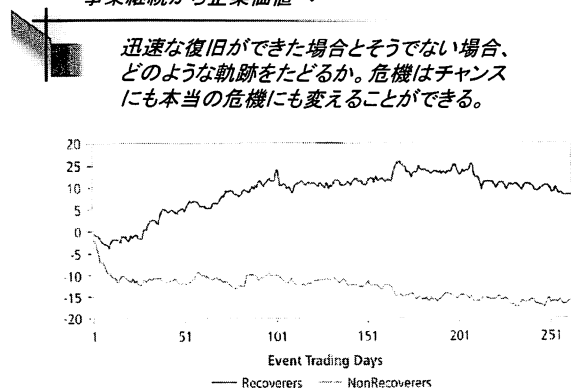
れる。

V ま と め

以下の図は、BCM と企業価値の関係を示したものである。世界で発生した25の重大事故・災害・事件における企業の株価を分析した結果である。横軸に時間、縦軸に株価を示し、25企業の株価を「事業継続が迅速にできた企業」と

事業継続から企業価値へ

迅速な復旧ができた場合とそうでない場合、どのような軌跡をたどるか。危機はチャンスにも本当の危機にも変えることができる。



BCI The Business Continuity Institute

(Oxford Metrics社提供)

「事業継続が迅速にできなかった企業」の2種類にグルーピング化して、株価を調査した（分析の過程では、純粋な市場の変動要因は除外している）。共通することは、「事業継続が迅速にできた企業」と「事業継続が迅速にできなかった企業」共に、大事故・災害・事件発生後5日間は株価が下がっている。その後、「事業継続が迅速にできた企業」は、株価は上昇に転じ、最大で25%増、また250日後でも10%増の株価上昇を得ている。一方、「事業継続が迅速にできなかった企業」の場合、株価は下落を続け、250日後も15%減少した。ここで、判明していることは、株価に最も影響を与えるバリュードライバーは、経営者の発言であり、行動であった。

事業継続を妨げるリスクは様々であり、かつ鳥インフルエンザやノロウイルスに代表されるような事業を停止させ得る新たなリスクが出現することが考えられる。前頁の図に示す分析では、経営者自ら、先頭に立ち BCM に取り組ま

なければならないことを示している。事業継続上、何が脆弱であり、それが機能しなくなった場合に、「どう対策を打つべきか」、「事業継続が困難になった場合にどう行動すべきか」という BCP 策定」を日頃から検討・対策を進めておく必要がある。これら BCM を体系的に戦略的に、そして総合的に進めることを示した規格が BS25999 といえよう。

現在、世界各国でガイドライン・規格化が進められ、加え IS による国際標準化が進められている。企業などの関心は益々高まることが予想される。企業は、IS 化を待たずして、可能な範囲で早期にマネジメントシステムとして BCM の取組みに着手し、ステップバイステップで構築していくことが求められよう。そして自主的に BCM を経営戦略として捉え、従業員を含めた BCM 企業文化を構築し、また災害・事故・事件に強い企業文化を育てることができかどうか、企業価値の向上を大きく左右することになる。

編集後記

危機管理という言葉が、しばしばマスコミで取り上げられ、身近な言葉になってきました。グローバル化の進展やステイクホルダーの監視が増すにしたがって、企業行動に社会的責任が厳しく求められるようになってきました。PL（製品責任）は、企業がもっとも注意を払わなければならない責任であり、そのためのリスクマネジメント、危機管理が重要性を増しています。

マクロ的にみても、大震災が迫ってきているという漠然とした危惧が、ビルの耐震構造の強化を目にすると切実なものになってきます。また、国際関係に緊張関係が絶えません。

第16号では、国家戦略の問題をとりあげるとともに、危機管理のISO化として注目されている事業継続マネジメントを紹介していただきました。いずれも労作であり、貴重な論文です。ぜひご一読いただきたく存じます。

最後に、第16号を発刊するためにお世話になった方々に、深く御礼申し上げます。

〔編集責任 中央大学 石崎 忠 司〕

2008 年 5 月 25 日発行

日本危機管理学会誌

危機管理研究 第16号

危機管理のための総合雑誌

編集委員長 石崎忠司

発行・編集 日本危機管理学会

Crisis Management Society of Japan

日本危機管理学会 事務局

〒184-0014 東京都小金井市貫井南町2-9-21-607

アジア太平洋開発型企業研究所内 小淵昌夫

電話・FAX：042-382-8581

印刷所 ㈱大森印刷

Crisis Management Review

No. 16

May 2008

CONTENTS

An Study on Reexamination of a Design for “Japanese Version of NSC (National Security Council)” in Abe Cabinet	Niwa, Fumio	1
Santo Dispatch and Sainan Incident	Matsuda, Sumikiyo	9
Territorial Issue in Japan	Hoshino, Koichi	23
Business Continuity Management : How Japanese Corporate Implement BCM?	Shinohara, Masamichi	35

Published by

Crisis Management Society of Japan