

**The 2006 North American Aerospace Defense
Command (NORAD) Renewal and Canada**
(2006年ノースアトランド [北米航空宇宙防衛
司令部] 協定改定とカナダ)

Daizo Sakurada*

SUMMARY: The 2006 renewal of NORAD brought a new dynamic to the Canadian-American alliance: it was the latest revision with additional maritime warning duties added to this joint military command, and had no expiration date. This paper analyzes how and why NORAD was renewed the last time in a mutually satisfactory fashion. It focuses on the 9/11 incident and the failure of NORAD and its aftermath, Canadian non-participation in the (Ballistic) Missile Defense Program and the Bush Administration's disappointment, and the Conservative minority government's treatment of NORAD renewal. For the United States, the renewal/amendment was "business as usual" with little media or Congressional attention paid to it, except for the official welcoming statement. Canada's House of Commons, however, debated the ratification of the agreement, with the pacifistic New Democratic Party opposed to it. Canadian Prime Minister Stephen Harper passed it through Parliament, but not much binational cooperation has occurred on homeland security since then.

* 櫻田 大造 Professor, School of International Studies, Kwansai Gakuin University, Nishinomiya, Japan.

はじめに

2006年5月12日付けで米国のブッシュ (George W. Bush) 政権とカナダのハーパー (Stephen Harper) 政権は、9回目となる北米航空宇宙防衛司令部 (North American Aerospace Defense Command = NORAD) 協定を更新・改定した。今回の改定はこれまでと異なり、大きな変更が加えられ、ある種のダイナミズムを米加同盟関係に供与することになった。具体的には、協定の失効期限を無くし、北米防空や宇宙空間への侵略行為の「抑止・監視・防衛」という従来の任務に加えて、「沿海警戒 (maritime warning)」も負担することになったことが特筆できる。¹

NORAD は1957年に設立され、米国人将校が司令官を、カナダ人将校が副司令官を務め、米加両首脳が最終責任を負う米加空軍統一軍事組織である。その指揮権 (command) は米加両国首脳が共有している状況にある。冷戦時代はソ連からの核兵器搭載爆撃機や大陸間弾道ミサイル (ICBM) への脅威に備えることをその主目的にしていたが、冷戦後も「航空宇宙警戒および統制」の任務を継続してきた。すなわち、現在の NORAD は、地球上のあらゆる人工衛星やミサイル発射実験などの動向監視も、365日24時間体制で実行している。例えば、現在の宇宙空間では、10万個ともいわれる人工衛星のかけらからなる宇宙ゴミ (デブリ) が漂い、軌道している人口衛星に衝突したりして大問題となっている。それらのデブリが国際宇宙ステーション、米国のスペースシャトル、そして米国の軍事衛星システムにどのように接近するのかを計算しているのも NORAD である。²

また、宇宙空間での監視は人工衛星などの飛翔体発射実験も対象とするために、実は日本の安全保障にも NORAD は寄与している。例えば、朝鮮民主主義人民共和国 (北朝鮮) は2009年4月5日、さらには2012年4月13日と12月12日に、「人工衛星」と称する飛翔体打ち上げを、国連決議や日朝平壤宣言に反する形で強行した。最後の実験を除いては「人工衛星の軌道」に乗ることに失敗した事件となったが、北朝鮮の試みを人工衛星で確認したのは NORAD (および米北方軍 United States Northern Command = NORTHCOM) であった。ところが、以上の点は日本の主要メディアであまり注目されてきたとは言い難い。³

ましてや、06年の NORAD 協定改定は、現在まで継続する極めて重要な類だったにもかかわらず、NORAD に関する先行研究での取り

扱いは、極めて限定されたものとなっている。⁴ 邦語での研究は皆無に等しく、英語では、NORADの歴史をカナダ側から描写した研究や（弾道 [Ballistic]）ミサイル防衛（Missile Defense = MD）に関する政策指向の議論などがあるが、カナダ国内での議論などは十分にカバーされていない。なお、米国はNORADについてはその発足時から、対加「交換公文（exchange of notes）」として処遇してきたために、米議会の承認や批准を必要とせず、主要メディアの関心も低かった。⁵ 対照的にカナダでは、メディアのみならず、カナダ議会（下院）で白熱の議論が行われ、当該協定案は、5月8日の本会議にて賛成257票対反対30票（棄権2票）の大差で可決されたのであった。⁶

本論では、この06年NORAD改定問題をカナダ国内での議論をも射程に入れることで、より総合的に分析することを目的とする。具体的には、06年前後の加米間の状況なども組上に載せ、なぜ米加両国はNORADを改定したのかという争点に対する答えを用意する。その過程でこれまでにあまり注目されてこなかった、カナダ下院での多種多様な議論を吟味することにより、どのようにしてNORAD改定が承認されていったのかも明らかにしていきたい。

本論の分析結果を先取りする形でまとめると、次のようになる。まず、06年のNORAD改定交渉自体は、他の選択肢を持っていない米加両政府にとって「平常業務」の範囲でしかなく、それはカナダで政権交代した後でも大きな課題とならなかった。また米国内では改定が殆ど注目されていなかったのに対して、カナダ国内では下院での集中討議により、最左派で社主義の新民主党による反対論も目立ったが、06年当時の国際情勢を現実的に判断したわけでもなく、支持を集めることができなかった。改定後も、NORAD脱退論によるカナダの中立化を目指す議論も出てきたし、反対にブッシュ政権によるMD計画にカナダが未だ参加していないことなどから、NORADの形骸化を危惧する意見も聞かえる。したがって、NORADを巡るカナダ国内の議論は、06年以降も色々な意味で「終焉した」わけではなく、ずっと継続し、現在にも影響が残っている。

1. 9.11同時多発テロとNORAD

改定前に、ブッシュ政権はNORADに関してあまり注意を払ってこなかったが、カナダ側の動向において失望する事件が起こっていた事

実には、注意が必要である。まず、2001年の9.11同時多発テロがあり、NORADがテロ攻撃を未然に防ぐことができなかったことが米国政府内外で問題視された。米国の同時多発テロに関する独立調査委員会報告書などによると、NORADは「海外から」の巡航ミサイルなどによる国土攻撃に備えることを主眼としていたために、市民などを対象とする国内からのテロへの事前対策が不十分だったと批判された。⁷

NORAD側としては、民間航空機乗っ取りによる自爆テロという想定はなされていなかったために、不意を突かれた形となったのが実情であった。さらに、対テロ標準作業手続によると、NORADではなく、民間航空管制業務にあたる米連邦航空局に最初の責任があった。ハイジャックされた航空機に関する情報は、米連邦航空局が米国防総省の国家軍事指揮センター (National Military Command Center) にまず伝達し、国防長官の指示にしたがい、NORADが戦闘機をスクランブル発進させ、経緯を見守ることになっている。その上で、自爆テロをしようとする航空機を撃墜するかどうかの最終的決断は、米軍最高司令官たるブッシュ米大統領のみに委ねられていた。ところが、指揮系列などの混乱が多々生じ、迅速な決定がくだされることはなかった。実際、9月11日当日にはブッシュ自らが、NORADによる乗っ取り旅客機の撃墜命令を告げていたことが後に判明する。ただし、それがNORAD本部に到達したのは、10時31分頃であり、すでに世界貿易センターとペンタゴンへの旅客機自爆テロの後であった。⁸

偶然にも、9.11同時多発テロ事件時のNORAD指揮官は、副司令官のカナダ人であるペニー (Ken R. Pennie) 中將が当たっていた。テロ防止や即座の対応には混乱が見られたものの、テロ後の9月15日からNORADは北米本土へのテロ対策として、「ノーブル・イーグル作戦 (Operation Noble Eagle)」を開始した。この作戦の効果もあり、2014年までに民間航空機をハイジャックした形での第二・第三の同時多発テロは、北米では実行に移されることがなかった。同時に、米加両国と西欧の主要国が加盟する北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization=NATO) も、その第5条の集団的自衛権を発動し、加盟国への攻撃に備えるようになった。同時多発テロ事件の首謀者とみなされたビン・ラディン (Osama bin Laden) のアルカイダを匿っていたアフガニスタンのタリバーン政権への攻撃には、カナダもNATOの一員として積極的に参加していく。

このような米加両国で共同対処する局面も見られたが、その後、国土安全保障省の設立による米国本土全体を統括する機構設置の動きを

受けて、米国防総省は02年4月に米北方軍設置を発表した。民間支援体制と米国土保全を目的とする北方軍はNORADとは別の任務を帯びたが、米軍のNORAD司令官はこの北方軍司令官も兼務することになった。NORADのように統一された指揮権下で、カナダを含む北米防衛機構を作ることに当時のラムズフェルド (Donald Rumsfeld) 国防長官は乗り気だったようだが、9.11をそれほど深刻に受けとめていなかったカナダ側は、参加に躊躇したようだ。結果的には、カナダは共同ではなく、米軍とは別個の形で、テロや災害対策をも任務とする国土安全保障任務のカナダ国内軍 (Canada Command = CANCOM) を06年2月に創設することになったのである。⁹

2. ミサイル防衛 (MD) 計画、NORAD とカナダ

この間、両国が別個の国土安全保障軍を設置したことよりも大きな問題がすでに発生していた。それはブッシュ政権によるMD計画への招聘であり、カナダにとってはディレンマとなった。¹⁰ 北米大陸に飛来する(弾道)ミサイルを本土に到達する前に、迎撃ミサイルなどにより撃ち落とすという計画は、レーガン (Ronald Reagan) 時代の戦略防衛構想 (Strategic Defense Initiative = SDI) の現代版だったが、ブッシュ政権内では開発と配備に真剣に取り組んでおり、NATOとNORADつながりでカナダの参加を切望していた。

例えば、2004年11月にブッシュによるカナダ訪問が1つの機会を与える。9.11同時多発テロ後のカナダによる支援に謝意を示すのみならず、自由党のマーティン (Paul Martin Jr.) カナダ首相との首脳会談席上および公的演説で、ブッシュはカナダのMD参加を訴えていたものの、マーティンは逆効果だと捉えてしまった。2003年イラク戦争を起こしたブッシュ大統領がカナダでは不人気な状況も、参加には向かい風になる。他にも不利に働いた要因は、54%の世論が当該計画参加に反対だったこと、ケベック州の厭戦的状況やケベック州選出与党議員が乗り気でなかったことが挙げられる。また(実現には時間がかかると予想されていたものの) 当該計画が「宇宙の兵器化 (weaponization of space)」につながり、軍拡競争を加速させる懸念もカナダには存在していた。その上、04年総選挙で辛勝し、カナダ下院で過半数の議席を持たなかった当時のマーティン自由党少数与党政権にとっては、新民主党やケベックの分離独立を最終的目標とする地域政党た

る、ブロック・ケベコワ（ケベック州の仏語系連邦政党）の執拗な反対は、参加に尻込みする要因となっていく。

ただし、カナダ国内でも参加を促すアクターがいなかったわけではない。¹¹ イラク戦争に反対した前任のクレティエン（Jean Chrétien）自由党政権により、ギクシャクした対米同盟関係を再構築するために、MDへの参加は至極当然のことだと、カナダ国防省制服組は感じていた。したがって、カナダ軍は国防相を通じてマーティン首相などにも積極的な働きかけを実施していた。また米国防総省としては、カナダがイラクや内乱などでもめていたハイチに対して協力的な姿勢を見せていなかったことなどに不満を感じ、同盟に「ただ乗り」しているとの批判もあったようだ。最悪の場合、NORADが弱体化してしまう懸念がカナダ国防省側にはあった。前任者のクレティエンと比べると親米的で、04年6月のカナダ下院総選挙時に、MD参加に積極的と解されうる発言をマーティンがしていたことに、「裏切られた」との思いも米国側にはあったのだろう。その不満をマーティン政権に伝える窓口がカナダ軍本部であった。さらに、野党第一党であり、中道右派の保守党ハーパー党首は、下院で「北米MDシステム」参加のための対米交渉を開始するよう求めていた。

マーティン政権の立場は04年12月の記者会見で明らかになっていく。¹² 「宇宙の兵器化」につながるような兵器配備やカナダ領土内への迎撃機配備には反対する。MD計画にカナダ側の資金提供はしない。それに加えて、カナダ領空での迎撃に際してはカナダも参加する。以上をマーティン政権は提示した。これら全ての条件はこれまでの米国の立場からすると、呑めないわけではなく、まだまだカナダの参加は十分可能だとこの時点では米国ではみなされていた。

ところが、優柔不断な態度をとっていたマーティン首相の決定は、米国の期待を裏切ってしまう。最終的にはペティグルー（Pierre Pettigrew）加外相がライス（Condoleezza Rice）米国務長官とのNATO会談を通じて、2005年2月22日には、カナダは正式にMD計画に参加しないことを告げるに至った。¹³ マーティン首相本人は回顧録で、MD計画そのものは、宇宙空間を兵器化するものではなく、カナダには政治的支持と参加が求められていたとの認識を示している。カナダ首相はカナダの参加の有無にかかわらず、ブッシュ政権は当該計画を進展させる立場にあることも知っていた。その上で、特に懸念となっていたのは、カナダ側の費用負担と国内都市の防衛問題であった。当初の計画ではカナダ側は一切財政的出費をしなくてもよいことになってい

たが、MD システムの配備が進展してからも、費用の割り当てが求められないかは不透明のままだった。さらに、もしも北米の都市を狙う弾道ミサイルなどが着弾する場合、米国の都市のみならずカナダの都市も平等に防衛されるような確約も米国側に求めていたようだ。それらに対して満足のいく回答が得られなかったことに加え、カナダ国内の反米的風潮を抑制するためにも、米国の要求に対して不参加の意向を伝えることが重要だったと、マーティン本人は説明している。

マーティンの決定に対して最も批判的だったのは、セルーチ (Paul Celluci) 駐加米大使だった。公式発言として、カナダの不参加を「わからない」と表現したセルーチは、「カナダに向かってくるかもしれないミサイルについて決定が下される時に、部屋の外に出てしまうのがカナダの主権利益に合致しているとは、個人的には思わない」と厳しく非難した。¹⁴ 不参加の決定に驚くことはなかったものの、「困惑した」と素直な心情を回顧録でセルーチは吐露している。¹⁵ この駐加米大使によると、伝達方法もよくなかった。イラク戦争を巡る米欧間の亀裂を埋め、西側同盟国間の団結力を高めたかった NATO 会議という場において、それも加首相が米大統領に個人的に告げる形ではなく、外相級会談の場を利用しての告知であったことも、米政権内での不快感を惹起したようだ。

セルーチが読んでいたカナダ国内の動きからは、マーティン首相がリーダーシップを発揮すれば、MD 計画への参加も十分に可能だったとしている。¹⁶ 03 年 6 月にはカナダ下院で、NORAD が北米 MD システムの責任を果たすことに賛同する動議が、カナダ同盟 (同年 12 月に進歩保守党と合同し保守党になる) から出され、自由党の大半の議員も賛成したことにより、賛成 156 対反対 73 票で可決された。(ただし、当時まだ首相ではなかったマーティン議員は動議文言の「曖昧さ」を理由に欠席している)。さらに、04 年 2 月にはケベック州選出のブロック・ケベコワが MD 計画への参加を進める対米交渉を中止するよう動議で求めたが、反対 155 票対賛成 71 票で否決されていた。セルーチによると、最左派の新民主党と中道左派のブロック・ケベコワ、それにケベック選出自由党議員が離反して、この計画にこぞって反対しても、多数の自由党議員と保守党議員による賛成があれば、計画への参加は十分可能だった。そのために、不参加表明は、「ストレスが貯まる過程への不適切な幕切れ」になったと形容している。

このような批判があったが、ワシントン本部の反発は、表面的には比較的抑制されたものに留まった印象を与える。¹⁷ 当時のグラハム

(Bill Graham) 加国防相は、ウォルフowitz (Paul Wolfowitz) 米国防副長官への電話で、国内での反対が強いために、カナダは MD に参加できない旨を述べた。ウォルフowitz はネオコンの代表格であったが、冷静にカナダの事情に理解を示した。カナダが参加するにせよ、しないにせよ、米国は単独で計画を進めることと「もしも今後変更があるようなら」、カナダの参加について再交渉する意向を国防副長官はつけたした。

目に見える形で、NORAD を含む加米同盟関係にカナダの決定が深刻な悪影響を及ぼした形跡はない。¹⁸ 一時的に米国側は失望し、マーティン首相による電話にブッシュ大統領が出ないこともあったが、ほとぼりが冷めてからの電話では、今回の件を水に流し、前向きに関係を維持していくことを米大統領は告げたようだ。加首相も今後 5 年間でカナダの防衛予算を 128 億ドル増額することなどで、対米軍事協力強化を明らかにして、米国を安心させようとした。その後、米加のみならずメキシコのフォックス (Vicente Fox) 大統領を招いた 3 カ国首脳会談が 3 月にテキサス州で開催されたが、マーティン首相の説明を理解したブッシュ大統領は、MD 問題を掘り起こすことなく、両国関係を「とても強固で前向きだ」と結論づけたのであった。

3. ハーパー政権と NORAD 改定問題

自由党内の政争を制して、03 年 12 月に首相に就いたマーティンは、NORAD に関しては揺がぬ支持者であり、カナダにとっての軍事優先事項として NORAD をとらえていた。そのために、前政権から引き継いだ NORAD の小さな修正作業が申し込まれた時にも、問題なく協力に応じていた。¹⁹ 04 年の修正により、北米を対象とするミサイルのトラッキングデータが NORAD を通じて米国に渡り、それが MD 計画にも使用できるようになったのである。

マーティン自由党政権下でも、カナダ国防省は 06 年の更新と改定を目指して、対米交渉用のたたき台を作っていた。²⁰ MD 計画不参加を表明する直前の 05 年 1 月に作成されたメモでは、カナダ側から見た NORAD の問題点を次のように要約している。まず、米国防総省では、米国のみならず北米防空の権限を NORAD よりも米北方軍に集中させる傾向が出てきた。さらに、米北方軍の機能向上は NORAD の弱体化につながりかねず、二国間同盟への懸念も国防関係者を中心に存

在した。

MD 計画への不参加は、参加を推進してきたカナダ国防省にとっても対米同盟面での後退を意味した。そのためにもカナダ軍制服組を中心に、次回の NORAD 改定にはより同盟関係を緊密化し、米軍にも評価されるような文言も望まれるようになっていたようだ。

カナダ国内の政治状況は、NORAD 改定に対して追い風となっていく。06 年 1 月の加下院総選挙で、308 議席中 124 議席を確保し、少数与党政権を樹立したのは、ハーパーの保守党だった。²¹ 防衛問題は選挙争点にならなかったが、自由党によるケベック州でのスポンサーシップ・スキャンダルを非難して政権を奪取することができたハーパーは、マーティンよりもさらに親米で、防衛力増強にも熱心だと見られていた。実際、前任のクレティエン自由党政権による 03 年のイラク戦争反対と異なり、第一野党党首だったハーパーはイラク戦争支持を言明していた。MD 計画への参加と、自由党政権から受け継いだ NATO の国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force=ISAF) によるアフガニスタン平和維持活動継続にも前向きであった。ただし、ハーパーも新外相となったマッケイ (Peter MacKay) もガバナンスの経験に乏しいのが課題だともみなされていた。また、少数与党政権という性質やブッシュおよびイラク戦争のカナダ国内での不評からも、イラクへのカナダ軍派遣などのあからさまな親米政策を容易に打ち出すことは得策でないということも、プラグマティックな政治家たるハーパーは知っていたようだ。

次回下院総選挙での勝利のためにも、素朴な親米的外交政策のみを主張できなかったハーパーは、カナダの独自性と対米協調の二段構えの外交政策を展開していく。前者については、セルーチの後任となったウイルクィンズ (David Wilkins) 駐加米大使の反発を惹起しつつも、北極海海域でのカナダ主権を敢えて主張する形をとった。国連海洋法条約を批准していない米国は、歴代カナダ政権が主張する北西航路などの北極海海域をカナダの「領海」として認めていないので、この争点はカナダ自主外交の一大象徴となりえた。後者の対米協調の柱となり、二国間関係の強化の一環とされたのが、NORAD 改定問題での任務拡大である。

NORAD 改定については、既にマーティン自由党政権下でも、加米の外務=国務省と国防省の実務者による交渉が続いていた。例えば、05 年 9 月 21 日に実施された両国の最初の交渉では、改定に向けておおむね良好な結果がでたようだ。²² 背広組の官僚と制服組の軍人レベ

ルでは、NORADの重要性と任務拡大については合意に達し、カナダ側がオファーしたNORADの使命を「沿海警備」まで含むような改定にも乗り気だった。またこの時点で、従来の原則5年毎の定期更新方式に代わって協定自体を自動延長方式にすることも、カナダ側が持ち出したアイデアであった。米国側としてもこれらの基本的提案には賛同できたものの、NORADに「陸上警備 (land warning)」の役割を追加するカナダ案受諾までは、難しいと感じていた。

両者の合意は協定の最終文言に現れている。²³すなわち、「北米の沿海警戒」をNORADの重大任務に付け加えた協定は、米加両国の「沿海部や水路などからの侵入 (maritime approaches)」に関する「インテリジェンスや情報を処理・評価・普及する」ことにより、それらの脅威や攻撃に対して、他の海洋防衛を主眼とするアクターとも共同で警鐘を鳴らすことも含まれていた。ただし、「沿海監視 (maritime surveillance)」と「沿海統制 (maritime control)」はNORADの任務ではなく、各国海軍の指揮下に置かれ、必要に応じて共同歩調をとることとされた。その上、カナダ側の希望を反映させて、更新方法を実質的に自動延長としつつ、米加どちらかの要求により、少なくとも4年毎にレビューを実施できるようにした。すなわち、更新の自動延長は今後のNORAD改定が不可能になったことを意味しない。書式での申し出により改定手続も開始することができたとし、協定の廃棄についても1年前に通達すれば可能となっている。

カナダの外務省および国防省の素案に、米国のカウンターパートが手を加えたNORAD協定改定版は、自由党政権下で交渉されたが、その最終的決定は、政権に就いたばかりのハーバーに任されることになった。保守のハーバーにとっては原案を受諾することに、さしたる問題がなかった。このようにして、06年の4月28日には、米国側を代表してウイルクインズ駐加米大使が、カナダ側を代表してオコナー (Gordon O'Connor) 国防相が、協定書に署名したのである。

4. カナダ下院での議論

06年5月3日にハーバー政権は正式にこの協定書を基にして、下院での集中審議を実施し、8日の下院本会議投票により批准を実行する。²⁴審議は既に署名した協定への修正を許可する類ではなかった。協定書骨子を説明し、全員一致での了解を求める保守党側に対して、

中道左派の自由党、同じく若干リベラルなブロック・ケベコワが細かな問題点を指摘する場面も見られた。それに加えて、最左派の新民主党が NORAD の存在自体に対して、疑義を呈する発言もあった。

協定批准のための審議には、主にマッケイ外相があたった。NATO と NORAD にカナダが加盟していることを、「柱 (pillar)」と表現したマッケイ外相は、NORAD によりカナダが「米国の MD システムに巻き込まれていない」ことを再確認する。その上で、NORAD からカナダが得ている 4 つのメリットを付け加えた。²⁵ まず、軍事侵攻への防衛が主要なメリットとして挙げられる。次に、米国によるカナダに関する決定への影響力保持もある。さらに、NATO のみならず二国間でカナダ軍が対米協力などを発展させてきたことも有益だった。最後に、カナダ側政策決定者が NORAD により、米国側の軍事思考への貴重なアクセスを得て、その理解を涵養してきた過程も、メリットの 1 つとして付け加えた。従来の改定と異なり、NORAD に新たな「沿海警戒」任務を供与し、自動更新する改定を、ポスト 9.11 同時多発テロ時代のカナダにとって不可欠だとみなした保守党は、今後の侵略を抑止するためにも、改定案に一致団結して賛同するよう野党に訴えたのである。

それに対して野党第一党の自由党は、NOARD 改定自体には賛同しつつも、改定された協定の署名方式など、手続上のミスを指摘する。具体的には、改定された協定への署名が署名式のようなオープンな形ではなく、秘密裏に実施され、なおかつ署名されたか否かのニュースがハーバー政権ではなく、ブッシュ政権からもたらされたことを問題視した。一方で自由党側は、この改定そのものが、保守党主導ではなく、自らの政権時代の対米交渉から生まれた経緯も認めざるを得なかった。

カナダからの分離・独立を目指す、仏語系連邦政党のブロック・ケベコワも、NATO と NORAD の有用性は認めていたために、批判は熾烈なものとはならなかった。対照的に最左派の新民主党は、保守党案に対して痛烈な批判を加えた。例えば、ブリティッシュ・コロンビア州選出のシクセイ (Bill Siksay) 議員は、NORAD を「冷戦から派生した」「過去からの遺物」だと形容し、多くのカナダ人は NORAD からの脱退を望み、より強化された対米軍事同盟を支持していないと断言した。彼によると、カナダがなお一層推進すべきなのは、軍縮と国連改革に尽きるようだった。ただしこのような議論には同じ野党のブロック・ケベコワ議員からも異論が出る。下院の外交委員会のメンバー

だったラロンド (Francine Lalonde) 議員は、軍隊のない世界は理想であるものの、9.11 後の世界における厳しい現状からすると、NORAD と NATO を終わらせることは望ましくないと反論した。

以上の野党内部からの批判にも臆せず、新民主党は協定が修正できないことに反対し、さらには、NORAD 改定により徐々にカナダが米国の MD 計画に巻き込まれることへの懸念を強調した。改定により NORAD 更新が自動延長となるのを止めるために、新民主党は、5月12日に迫る NORAD 更新を1年に留め、より時間をかけて NORAD の内容を吟味する案を提出する。しかし野党の中でも、この新民主党案を賛成する議員がいなかったために、結果を残すことができなかった。自由党は即座に NORAD に「沿海警戒」を盛り込むことの必要性を認めていたし、ブロック・ケベコワも、北朝鮮とイランのような「脅威」の存在を認め、最終的には NORAD 協定改定に賛同する。

新民主党は核軍縮と NORAD 改定問題をリンクさせ、対米軍事同盟を弱体化することが、カナダの主権樹立や平和維持につながる印象を残そうとした。だがこれも、最終的に失敗することになる。NORAD 参加で、カナダに求められていたのは、全体予算の10%のみの負担だったために、一種の経済合理性が意味を持っていたし、カナダを無防備にすることは、抑止力を弱め、かえって平和を脅かすという反論を覆すことができなかった。

米国との二国間自由貿易協定やメキシコを含む北米自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement = NAFTA) 締結後にも、イラク戦争などで米国と一線を画する自主外交を採用できたことが、NORAD 強化によりカナダの外交自主性や主権が米国によって侵害されてしまうという実証的反論証拠として NORAD 改定賛成派に使用されている。なお、新民主党と一部の自由党議員が心配していた、カナダの MD 計画への参加も、今回の下院審議で、保守党は参加しない方針を明言することで、一応の解決を見たのであった。²⁶

5月8日の下院議会投票では、賛成 257 票対反対 30 票 (棄権 2 票) で NORAD 改定協定書が批准された。出席議員の過半数が批准には必要だったが、反対した議員は 28 名の新民主党議員に加えて、自由党からも 2 名の造反者が出た。²⁷ 自由党の造反議員は 2 人とも 03 年のブッシュによるイラク戦争への反対で知られていたようで、米軍との関係強化に嫌気がさしたのかもしれない。

5. カナダに対する米国の反応

NORAD 改定に対しての米国政府による公式対応は、ウイルキンズ駐加米大使によって発表されたのみだった。「NORAD ほど我々の二国間の強固なパートナーシップを象徴するものはない」と規定した声明は、「このパートナーシップの継続」に両国が誇りを持つべきだと訴えた。²⁸ この声明はカナダ下院での投票前の5月4日に出されている。

前述したように、カナダ議会と異なりブッシュ政権は、米上院での正式な承認・批准が必要な条約として NORAD 改定問題をみなしていなかった。そのために、米議会での動きは北米のメディアではほとんど報道されていない。

例外的な米議会の動向としては、米下院国際関係委員会の西半球問題小委員会による加米関係公聴会が、5月25日に開催されたことが特筆できよう。²⁹ ウィルソン (Michael Wilson) 駐米加大使を招聘した公聴会では、ハーバー政権がカナダのアフガンでの ISAF への参加を2年間延長し、テロとの戦いにおいてカナダが貢献したことを、米下院議員が高く評価した。NORAD 改定についても特に問題視されることはなかった。例えば、証言した米國務省カナダデスクの官僚は、「我々両国間の防衛関係の根底 (bedrock)」に留まり続け、新規の脅威に備えるよう改定されたと表現した。国境警備強化策として今後加米両国民が相手国を訪問する際に、パスポートが必要になるかなど、細かい点を除いては、米国側が06年前半時点での両国の「紛争」として、NORAD 改定問題をとらえていた形跡は全く存在していない。

当時の加米関係の主要争点としては、カナダ産針葉樹製材品の対米輸出問題が、より大きな論点となっていた。³⁰ そのために、NORAD 改定について、首脳レベルで詳細な討議が実施された記録もなかった。米国側の主な外交政策決定者だった当時のブッシュ大統領、ラムズフェルド国防長官、ライス國務長官、チェイニー (Dick Cheney) 副大統領の回顧録にも NORAD 改定問題について、記述は一切されていない。³¹ ブッシュ政権にとっては、ハーバーの政策は歓迎するものではあったものの、「平常業務」の範囲内だととらえていたようである。

おわりに

NORAD 体制の課題は、同盟のジュニアパートナーたるカナダにとっては米国に呑み込まれ、政策面での「主権」が喪失してしまうことにあった。一方、米国においては軍事統合で、「行動の自由」がカナダによって制限されてしまうことへの懸念があった。そのために、現在まで継続する二国間軍事統合において、両国とも比較的緩い防衛関係を望んでいたとも言えよう。³² NORAD が設立された冷戦期には、NORAD や NATO という二国間・多国間軍事同盟関係があったにもかかわらず、カナダは、米国主導のいくつかの戦争に巻き込まれることもなく、自主外交にも従事してきている。³³

ポスト冷戦期になると、国際政治情勢の変化が生じてきた。9.11 同時多発テロとそれを受けてのアフガン戦争やテロとの戦い、さらには 03 年 3 月の米国主導の有志連合によるイラク戦争が、NORAD の改定を含む加米同盟関係にも多大な影響を及ぼした。具体的には、当時のブッシュ政権の不人気やイラク戦争への反発もあり、マーティン政権下では米北方軍への自軍統合と MD 計画への参加が見送られることになる。その結果、MD は北米においては、米国単独で開発・配備することになり、その指揮権は NORAD には置かれていない。その代わりに、テロとの戦いにおける対米軍事協力の一環としては、引き続きアフガニスタンでの平和構築＝ISAF にカナダ軍を提供することになり、それは 2014 年まで形を変えて継続していった。より親米的で保守的なハーバー少数与党政権になっても、この構図は変わらず、11 年の総選挙で保守党が勝利し、多数与党となっても、MD 計画参加や米北方軍へのカナダ国内軍統合などの同盟関係を強化する動きをとっていない。

その一方で、失効期限を無くし、「沿海警戒」まで任務に含む形態で NORAD を改定することには、カナダ国内で大きな反発は起きていない。それはカナダ下院での集中審議でも、絶対平和主義的傾向がある新民主党と党議拘束から外れた 2 名の自由党議員を含む 30 名の議員しか、反対票を投じなかったことから理解できる。この争点については、実質的対米交渉を担当したマーティンの自由党はおろか、ブロック・ケベコワですら反発がなかった。米国のブッシュ政権内でも NORAD を含む国土防衛の強化には反対意見が目立つほどはなかった。むしろ、ウィルキンズ駐加米大使による NORAD 改定を歓迎するステートメントが、ブッシュ政権の公式立場を象徴しているだろう。

米国内のメディアなどの関心も驚くほど低かったが、米議会ではカナダとの同盟協力には前向きな意見が表明されている。

改定された06年のNORAD協定は、米加両政府の利害が合致したために、交渉および締結とカナダでの批准過程において、確固たる障害が生じなかった。ただし、両国の国防関係者や研究者を中心に06年以降のNORADについては、様々な評価が生まれてきていることにも注意が必要である。

より強固な共同防衛体制を望むカナダ側の識者からは、潜水艦を中心とする米海軍艦隊や部隊の情報が同盟国カナダに供与されていないとの批判がある。³⁴あるいは、米加のリアリスト国際政治学者からは、06年以降両国の防衛協力がほとんど進展せず、カナダが未だにMD計画に参加していないことから、NORADの形骸化を指摘する声もある。³⁵

反対に、(ケベックを中心とする)絶対平和主義志向から、カナダは国連による平和維持活動(PKO)などの中立的防衛活動に集中し、NORAD(とNATO)から脱退すべきだとの論もないわけではない。³⁶そのような「理想論」は未だにカナダにおいては主流とは言えないが、完全に消滅することもないと思われる。

いずれにせよ、人口や経済力面で自国よりもおよそ10倍程度大きい超大国が、カナダの隣国で同盟国となっている地政学的状況には変化はない。この絶対的な対米依存と協力の下で外交や防衛政策を実施せざるをえないカナダにとっては、NORADを含む対米政策をどのように管理していくべきかという課題は、今後もずっと残っていくだろう。

notes

- 1 例えば、North American Aerospace Defense Command Office of History, *A Brief History of NORAD as of 31 December 2012*, esp. 29. Available at <http://www.norad.mil/Portals/29/Documents/History/A%20Brief%20History%20of%20NORAD.pdf#search=A+brief+history+of+NORAD> (2014年4月21日アクセス) 参照。
- 2 この点は、鈴木一人『宇宙開発と国際政治』(岩波書店、2011年)、特に255-56頁による。
- 3 以上のNORADと日本などの関係については、櫻田大造「カナダはなぜNORADを設立したのか——加米関係の一考察」『国際安全保障』第40巻、第4号(2013年3月)、104-05および118頁を参照せよ。
- 4 邦語でのNORADについての学術研究は、その発足を中心とした分析について、櫻田「カナダはなぜNORADを設立したのか」、104-21頁を参照せよ。他の英語での主要先行研究として

- は、Joseph T. Jockel, *Canada in NORAD, 1967-2007: A History* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2007) と James G. Fergusson, *Canada and the Ballistic Missile Defence, 1954-2009: Déjà vu All Over Again* (Vancouver: UBC Press, 2010) がある。最も包括的に NORAD を取り扱った主要最新英語文献については、Andrea Charron and James Fergusson with Rob Huebert, et al., *NORAD in Perpetuity? Challenges and Opportunities for Canada* (Winnipeg: Centre for Defence and Security Studies, University of Manitoba, March 31, 2014), esp.3-48. Available at http://umanitoba.ca/centres/cdss/media/NORAD_in_Perpetuity_final_report_March_2014.pdf(2014年6月6日アクセス)を参照せよ。これらも06年改定問題についてカナダ国内、とりわけカナダ下院やハーバー政権の方針を詳細に吟味したり、本論なみに米国の反応を詳述したとは言いがたい。
- 5 交換文書にすることに対しては、両空軍統合に対してカナダ側を信頼していたアイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 政権の方針だったが、米メディアを中心とする反発や異論は殆ど無い。この点は、例えば、*New York Times*, August 2, 1957, 1-2, *New York Times*, May 17, 1958, 1-4, *New York Times*, May 20, 1958, 19 を参照せよ。なお、英国との軍事的取り決めも議会での承認を必要としない交換文書にする場合もあった。
 - 6 06年以降 NORAD 協定は4年ごとの評価 (review) を受け、協定廃棄の場合は米加どちらかの政府が、相手国に対して少なくとも1年前に通告することになった。これらの点は、Christopher Spearin, "Foreign Affairs and Defence," in *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs 2006*, ed. David Mutimer (Toronto: University of Toronto Press, 2013), esp.84 を参照せよ。なお、カナダでは協定や条約批准などの外交上の実質的法的権限を持つのは下院であり、出席議員の過半数賛同で通常法案などは可決されることになっている。
 - 7 この点は、*The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Authorized Edition* (New York: W. W. Norton & Company, n.d.), esp. chap.1; Jockel, *Canada in NORAD*, esp.165-66; 稲坂硬一『ハイジャックとの戦い——安全運航をめざして』(成山書店、2006年)、27 - 35 頁を参照せよ。
 - 8 以上の9.11同時多発テロと NORAD の関係などは、前注掲載文献に加えて、Stephen E. Atkins, "North American Aerospace Defense Command," in *The 9/11 Encyclopedia, 2nd ed., vol. 1*, ed. Stephen E. Atkins (Santa Barbara: ABC-CLIO, 2011), 317, 328-30; Mark J. Reents, "Operation Noble Eagle and the Use of Combat Air Patrols for Homeland Defense," MA Thesis for Naval Post Graduate School (Dec., 2008), chap. III; David S. Place and Gregory A. Grubbs, "Empirical Evaluation of a Model of Team Collaboration Using Selected Transcripts from September 11, 2001," MA Thesis for Naval Postgraduate School (June 2009), chap. II と Jockel, *Canada in NORAD*, 165-71 も参照せよ。
 - 9 以上の様子は、Jockel, *Canada in NORAD*, 177-80 による。なお、CANCOM は、12年に廃止され、現在はカナダ統合作戦軍 (Canadian Joint Operations Command = CJOC) が NORAD ではカバーされないカナダ国土防衛任務についている。<http://www.forces.gc.ca/en/about-org-structure/canadian-joint-operations-command.page> (2014年5月31日アクセス)を参照せよ。
 - 10 以下の状況は、櫻田大造『カナダ・アメリカ関係史——加米首脳会談、1948～2005』(明石書店、2006年)、555-59頁、Jockel, *Canada in NORAD*, 171-82; Janice Gross Stein and Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar* (Toronto: Penguin Canada, 2007), 121-29, 159-77; Fergusson, *Canada and the Ballistic Missile Defence*, 247-51 を参照せよ。なお、ケベック州はブッシュとブレア (Tony Blair) 英首相主導の「アングロ＝サクソン系国家による冒険主義への不信心」が最も強く、03年イラク戦争への不戦世論も8割以上とカナダ最高だった。この点は、櫻田大造

- 「クレティエン政権の対応外交」 櫻田大造、伊藤剛編『比較外交政策——イラク戦争への対応外交』（明石書店、2004年）、特に283-84頁を参照せよ。このようにイラク戦争への反発と反米主義の鎧をまとった平和主義的傾向がケベックでのMD計画への反対につながったとも言えよう。例えば、J. L. Granatstein, *Whose War Is It? How Canada Can Survive in the Post-9/11 World* (Toronto: Harper Perennial, 2008), esp.149-51, 153-55の指摘がある。
- 11 以下は、Stein and Lang, *The Unexpected War*, 165-70による。
 - 12 Fergusson, *Canada and Ballistic Missile Defence*, 249-50.
 - 13 マーティン首相の回顧は、Paul Martin, *Hell or High Water: My Life in and out of Politics* (Toronto: Emblem, McClelland & Stewart, 2009), 384-89を参照せよ。
 - 14 セルーチの発言は、櫻田『カナダ・アメリカ関係史』、556-57頁による。
 - 15 以下のセルーチの回想は、Paul Celluci, *Unquiet Diplomacy* (Toronto: Key Porter Books, 2005), 152, 162-65による。
 - 16 以下は、Ibid., 153-57, 164を参照せよ。
 - 17 以下は、Stein and Lang, *The Unexpected War*, 174-77; Martin, *Hell or High Water*, 389を参照せよ。ただし、別の視座によると、ラムズフェルド国防長官はカナダの決定に「憤り」を感じ、米国防総省とカナダ国防省との関係は一時的にかなり悪化したようだ。この点は、Fergusson, *Canada and Ballistic Missile Defence*, esp. 253-56を参照せよ。
 - 18 加米関係の様子は、櫻田『カナダ・アメリカ関係史』、556-59頁を参照せよ。
 - 19 Martin, *Hell or High Water*, 385-86。このNORAD修正について、より詳しくは、Fergusson, *Canada and Ballistic Missile Defence*, 236-45; Jockel, *Canada in NORAD*, 171-73を参照。
 - 20 Jockel, *Canada in NORAD*, 182.
 - 21 以下のハーバー政権初期の様子は、Spearin, “Foreign Affairs and Defence,” 54-57, 81-86; Duane Bratt, “Afghanistan: Why Did We Go? Why Did We Stay? Will We Leave?” in *Readings in Canadian Foreign Policy: Classic Debates and New Ideas*, 2nd ed., ed. Duane Bratt et al. (Don Mills: Oxford University Press, 2014), esp. 319-22とハーバーの対米観や対米関係を描いた Paul Wells, *The Longer I’m Prime Minister: Stephen Harper and Canada, 2006* (Toronto: Random House Canada, 2013), 241-45; Alan Bloomfield and Kim Richard Nossal “A Conservative Foreign Policy? Canada and Australia Compared,” in *Conservatism in Canada*, ed. James Farney and David Rayside (Toronto: University of Toronto Press, 2013), chap.8を参照せよ。カナダとイラク戦争については、例えば、櫻田「クレティエン政権の対応外交」、262-94頁を参照せよ。
 - 22 この点、wikileaksによる米国側の打電文書を参照。https://wikileaks.org/plusd/cables/05OTTAWA3179_a.html (2014年5月3日アクセス)。
 - 23 実際の協定文書は例えば、次のNORADウェブサイトを参照。<http://www.state.gov/documents/organization/69727.pdf> (2014年5月4日アクセス)。
 - 24 以下のカナダ下院の議論は全て、Canada, House of Commons, *Debates*, May 3, 2006. Available at <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2174969#T1950> (2014年5月5日アクセス) による。
 - 25 Ibid. マッケイによる4つのメリットも、前注掲載のカナダ下院議事録を参照せよ。
 - 26 ただし、ミサイル防衛に実質的に参加する機会が今回の改定でなくなったわけではないとの指摘もある。Ann Denholm Crosby, “The New Conservative Government and Missile Defence: Is Canadian Participation Back on the Agenda, or Was It Ever Off?,” in *Canada among Nations 2006: Minorities and*

- Priorities*, ed. Andrew F. Cooper and Dane Rowlands (Kingston & Montreal, McGill-Queen's University Press, 2006), esp. 170-72, 180-81.
- 27 実際の投票状況などは、Canada, House of Commons, *Debates*, May 8, 2006. Available at <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2184774&File=0#OOB-1518910> (2014年5月6日アクセス) を参照せよ。
- 28 *US Fed News Service, Including US State News* [Washington, D.C.], 04 May, 2006, available from ProQuest (2014年5月8日アクセス)。
- 29 以下の様子は、“U.S. Representative Dan Burton (R-IN) Holds a Hearing on U.S.-Canada Relations” *Political Transcript Wire* [Lanham], 26 May 2006, available from ProQuest (2014年5月8日アクセス) による。
- 30 カナダ産針葉樹製材品輸出問題とは、当時米国市場の3分の1を占め、国際競争力があつたカナダの対米輸出品に対して、約10%の相殺関税と反ダンピング税を米国が課すことで勃発した経済紛争であり、NAFTAと世界貿易機関 (World Trade Organization = WTO) の紛争処理パネルに両国が提訴し、別個の判決が出るなど大きな争点となっていたが、4月27日に基本合意し、7月1日には正式調印の形で決着した。完全なカナダ側の勝利ではないものの、ハーバー政権の評価が上がる内容だった。当時の様子は、櫻田大造「ハーバー政権の加米関係——加米首脳会談、2006～2007」新川敏光編『多文化主義社会の福祉国家——カナダの実験』（ミネルヴァ書房、2008年）、特に278-85頁を参照せよ。なお、加米国民が両国国境を越える際にパスポート所持を義務付ける問題は、ほぼカナダ側に不利な形でその後決着した。
- 31 各々、George W. Bush, *Decision Points* (New York: Virgin Publishing, 2010); Ronald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir* (New York: Sentinel, 2011); Condoleezza Rice, *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington* (New York: Crown Publishers, 2011); Dick Cheney with Liz Cheney, *In My Life: A Personal and Political Memoir* (New York: Threshold Editions, 2011) を参照せよ。
- 32 この点をより詳しくは、Joseph T. Jockel and Joel J. Sokolsky, “Continental Defence: ‘Like Farmers Whose Lands Have a Common Concession Line,’” in *Canada's National Security in the Post-9/11 World: Strategy, Interests, and Threats*, ed. David S. McDonough (Toronto: University of Toronto Press, 2012), chap.6 を参照せよ。
- 33 冷戦期においてカナダが参戦した戦争は全て国連決議に基づく領土侵略への反撃であり、国際法上も合法的な1950年の朝鮮戦争と1991年の湾岸戦争のみであった。この点、ベトナム戦争にも派兵したオーストラリアとは異なる対応をとっている。ベトナム戦争への対応外交の他に、「自主外交」の例としては、キューバとの関係や米国より早かったカナダの中国承認などがある。櫻田大造『カナダ外交政策論の研究——トルド一期を中心に』（彩流社、1999年）、74-86、463-70、524-34、588-92頁参照。
- 34 この点は、Nicholas Tracy, *A Two-Edged Sword: The Navy as an Instrument of Canadian Foreign Policy* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2012), esp. 276 を参照。
- 35 例えば、Jockel and Sokolsky, “Continental Defence,” chap.6; Fergusson, *Canada and Ballistic Missile Defence*, esp. Epilogue; Charron and Fergusson with Huebert, et al., *NORAD in Perpetuity?* esp.8; Joseph T. Jockel and Joel Sokolsky, “NORAD Does Not Need Saving: Missile and Air Defence for the Sake of Canadian Defence,” a draft manuscript for a forthcoming article in *International Journal* (2015) を参照。この掲載予定の論考を送ってくれたりした、ジャックル (Joseph T. Jockel)、ソコルスキー (Joel Sokolsky)、そしてファergusson (James G. Fergusson) 教授に謝意を表したい。

- 36 例えば、Ann Denholm Crosby, “Canada-US Defence Relations: Weapons of Mass Control and a Praxis of Mass Resistance,” in *Canadian Foreign Policy in Critical Perspective*, ed. J. Marshall Beier and Lana Wylie (Don Mills: Oxford University Press, 2010), esp. 30, 33-34, 36; Yves Engler, *The Black Book of Canadian Foreign Policy* (Vancouver and Black Point: RED Publishing & Fernwood Publishing, 2009), esp. 225-27, 240 を参照。似たように、アフガン戦争へのカナダ参加反対論からの NATO や NORAD を批判する議論は、Greg Albo, “Fewer Illusions: Canadian Foreign Policy since 2001,” in *Empire’s Ally: Canada and the War in Afghanistan*, ed. Jerome Klassen and Greg Albo (Toronto: University of Toronto Press, 2013) chap.8 を参照せよ。なお、14 年 6 月には、カナダ上院の国家安全保障・防衛常任委員会は、満場一致でカナダの NORAD による MD 計画参加を推薦したことからも、カナダ国内の「主流派」による NORAD や NATO 脱退論は現実的でないことが理解できよう。<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/secd/rep/rep10jun14-e.pdf> (2014 年 8 月 27 日アクセス)。