

「グレーゾーン事態」への対応方法としての危機管理 —その有用性と限界—

山下 愛仁

1 はじめに

本稿の目的は、「グレーゾーン事態」への対応方法として、国際政治学で用いられてきた危機管理の概念や考え方を適用することが有用であることを説くとともに、その限界についても論及することにある。しかしながら、日本において危機管理の概念は、安全保障の領域としてよりはむしろ、治安維持あるいは公共の秩序維持の領域において用いられ、理解されている。

そこで以下、国際政治学で用いられている危機管理の概念や考え方を適用することが、「グレーゾーン事態」への対応方法として、どのような意味で有用であるのか、さらにはその限界について、日本における危機管理概念の理解のありようを整理し、主として理論的観点から、「危機管理」を「抑止」「対処」と対比する中で検討する。

2 日本における危機管理概念の理解のありよう

そもそも危機管理の概念は、欧米、とりわけ米国の国際政治学において用いられてきた。しかしながら日本における危機管理の語に関する一般の受容のされ方は、米国でのそれとは異なる。すなわち、日本における危機管理の語は、一般にはいわゆる公共の秩序維持の領域で用いられてきた。したがって日本においては、危機管理の語の下に何を理解するのか、特に意識的でなければならぬ。つまり、日本において危機管理の語が用いられる場合、それが国内の公共の秩序維持のあり方の問題として用いられているのか、それとも国際政治上の紛争解決のあり方の問題として用いられているのか、区別して理解しなくてはならない。

ところで日本での危機管理概念の典型的な使用例は、内閣官房の機関である内閣危機管理監の所掌事務を規定する内閣法 15 条 2 項であろう。次のごとく規定する。

内閣危機管理監は、内閣官房長官及び内閣官房副長官を助け、命を受け内閣官房の事務のうち危機管理（国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう。）に関するもの（国の防衛に関するものを除く。）を統理する。

内閣危機管理監の所掌事務から「国の防衛」が除かれているが、ここに日本における危機管理の捉え方の特徴が認められるといえるであろう。

周知のごとく内閣危機管理監は、「阪神・淡路大震災」「地下鉄サリン事件」「在ペルー日本国大使公邸占拠事件」などの経験を踏まえ、平成 10 年 4 月に設置された。しかし、「阪神・淡路大震災」等の事例は、いずれも国際政治学が念頭におく「危機」ではない。内閣危機管理監の設置経緯に鑑みれば、その所掌事務の対象から「国の防衛」が除かれていることは怪しむに足りない。

しかしながら、危機管理とは、英語の *crisis management* の訳語であり、しかもそれは国際政治学上、軍事の領域を含む安全保障上の概念として用いられてきたのである。ではなぜ、日本においては危機管理を国内における公共の秩序維持のための概念として理解してきたのであろうか。

日本において、危機管理の語を公共の秩序維持上の意味で定着させたのは佐々淳行であると思われる。佐々の最終ポストは防衛施設庁長官ではあるが、彼は周知のとおり警察庁出身である。その佐々に次のような主張がある。

「危機管理」という、拙訳なる新語も、最近ではすっかり、「市民権」を得て日本語として定着してきたようだ。もともとその原語は、国際関係論の分野における“CRISIS MANAGEMENT”（クライシス・マネイジメント）で、「危機管理」という訳は、昭和 53 年当時、問題提起を行うにあたってとりあえず用いた日本語であった*1

ここで佐々は、*crisis management* を「危機管理」と日本で初めて訳したのは佐々自身であること、危機管理という訳を佐々が用い始めた時期は昭和 53 年であることを主張している。また、危機管理とは国際関係論（国際政治学）の中で用いられてきた *crisis management* の訳であることも認めている。

しかしながら佐々は、危機管理を、彼の一連の著作により*2もっぱら治安維持あるいは公共の秩序維持の領域上の、いわゆる国内における緊急事態において組織管理をどのように行うのか、という、いわば国内向きの議論とし

て、あるいは組織論として展開した。

このような佐々による危機管理概念の紹介の仕方が、内閣危機管理監の所掌事務から「国の防衛」を除く危機管理概念の理解のされ方に導いたように思われるのである。

3 佐々理解の問題点

次に、佐々の上述の主張に批判を加え、危機管理概念の妥当な理解を得たいと思う。

危機管理という訳語を昭和 53 年において、日本で初めて用いた論者は佐々であるというのであるが、疑問である。この点、検討してみたい。例えば桃井真は、昭和 48 年発刊の論考において、すでに次のように危機管理を説明している。

危機管理（あるいは危機対処、危機処理）は、英語の *crisis management* の直訳である。Swarcz-Hadik 共編の三ヶ国語 *Strategic Terminology*（前出）の英語の部における定義によれば、「国際危機を制御し、できるだけ少ない損害をもって解決するように、危機を処理する制度的取決めや措置で、危機に際し迅速に同盟国と協議するため、あるいは相対立する勢力との間に速やかに交渉するための手段となるもの」という一般的な解釈が与えられている^{*3}。

佐々による「拙訳」発表時期である昭和 53 年より前、昭和 48 年には、すでに桃井によって、危機管理の語は *crisis management* の訳として用いられているし、昭和 52 年には、近藤三千男が *crisis management* の訳語として、次のように危機管理の語を用いているのである。

「危機管理」(*Crisis management*) という言葉は我々には馴染みのものであるが、実際には、戦略理論やエスカレーション理論、中の一項目においてわざわざ「危機管理」の問題がとりあげられたり、これまでに起った特定の危機の観点から行なわれているにすぎない^{*4}。

近藤は、「危機管理」の語は「馴染み」であるという。この意味について、日本語として危機管理の語が、すでに定着しているということなのか、それとも英語の *crisis management* の概念が国際政治学界において定着しているという意味であるのか不明であるが、いずれにせよ、日本語の訳としての危機管理の語は、昭和 53 年以前の昭和 48 年には桃井によって、昭和 52 年

には近藤によって用いられていたのである。したがって、佐々が「拙訳」として昭和 53 年に危機管理の語を初めて訳したごとく主張することは、客観的には間違いである。ただし、佐々が、昭和 53 年以前に桃井や近藤が危機管理の語を日本語として用いていたことを知らなかった可能性はあろうが。

さらに、危機管理とは、桃井の著作からの引用文からも判明するが、そもそも国際的危機における対応のあり方を論じる概念であることに留意しなくてはならない。日本における危機管理の語が、佐々による影響によってであろう、内閣危機管理監の所掌事務のように、「国の防衛」を除く形でそれが理解されてきたことは、語の本来の用法からは導出できないことを理解する必要がある。

もとより、語の定義は任意になし得ることから、定義について真偽判断を問うことはできない。極端な例を挙げれば、ある文脈において「ネコ」を「ワンワンと鳴く動物」と定義することについては、適不適の問題とはなり得るが、真偽の問題とはならない。したがって、その意味で、危機管理の語を公共の秩序維持の領域で用いることが偽である、と主張することはできない。

しかしながら危機管理の語は、佐々自身認めているように *crisis management* の訳であり、それは本来、国際政治学における安全保障の領域で用いられてきた概念であることを忘れてはならない。

4 危機の概念とその性質

本稿は、危機管理について、本来用いられてきた国際政治学上の意味で用いることが、安全保障を考える上で有用であることを提唱するものである。その際問われるべきは、国際政治学上の危機管理でいうところの「危機とは何か」、つまり危機の概念、さらにはその性質如何である。

危機の概念について、土山實男は次のように説く。

危機とはギリシア語の *krisis* からきた言葉で、本来「ターニング・ポイント」を意味しており、国際政治学上は「戦争と平和との分岐点」とみなされてきた⁹⁵。

戦争に移行する前段階が危機である。危機とは戦争ではない。戦争以前の国際的な緊張事態が危機である。さらに土山は別の論稿で、危機に関するグレン・スナイダーの危機概念を好意的に引用する。スナイダーの危機概念は次のとおりである。

戦争ではないが、戦争勃発の高い可能性が予感される国家間の連鎖的反応^{*6}

土山とスナイダーによる危機概念には、戦争の可能性のある事態を観念するという共通の特徴が見られる。そしてこのような、危機に関する概念把握をもとに土山は、危機の性質を次の4点に整理する。

第一は、一方の出方が他方の出方に依存するという意味で、危機は相互に作用するという点である。これを逆に言えば、たとえ犠牲者が多数出ようとも、地震などは相互には作用しないからここで言う危機には含まれない。

第二に、脅威を相手の敵対的軍事行動と結び付けて考えていることである。これにはテロ行為を含むすべての意図的なバイオレンス行為が対象となるが、一般的にはそれは戦争の可能性を意味する。したがって、イランでの米国大使館員人質事件（1979-81年）や大韓航空機撃墜事件（1983年）などは、戦争にはエスカレーションするという可能性はなかったから、これらが国際政治の危機管理の例として論じられることは少ない。

第三に、危機には事態がどのように展開していくのか予断を許さない「予測不可能性」がある。確かに、予想できないことを前もって予想するというのは矛盾した論理に聞こえるが、それでも次の手を打つためには相手がどう出てくるかを予測しなければならない。

第四に事態のコントロールを失うかもしれないという不安—「制御不可能性」がある^{*7}。

ここで注目すべきは、危機を戦争（有事）との関係で捉える点である。したがって、大規模災害などはここでいう危機ではない。災害は、それが大規模であったとしても、戦争への移行の可能性がないことから、ここでいう危機ではないのである。また、大韓航空機撃墜事件なども、偶発事案であり、この事件が戦争に発展するとは考えられないことから、多数の犠牲者があったとしても危機とは捉えない。では、危機の積極的な特徴は何か。

危機における「相互作用」による「連鎖的反応」（スナイダー）から「予測不可能性」が生じ、さらにはそのコロラリーであると思われる「制御不可能性」が認められ、これが原因で戦争（有事）に発展することが懸念されるような事態、これが最も把握されるべき危機の特徴である。

本稿は、このような特徴を有する「危機」を念頭におき、検討するものである。

5 防衛計画の大綱における「グレーゾーン事態」

ところで日本における安全保障上使用されている手段概念には、「抑止」と「対処」がある。防衛計画の大綱は、安全保障上の手段概念について、「各種事態の抑止・対処のための体制を強化する」*8と記述する。この記述から判明することは、各種事態に対する対応手段としては抑止と対処のみが念頭におかれているということである。イメージすると次のようになろうか（図1）。

図1 抑止、対処の概念図

平 時	有 事
抑 止	対 処

出所：本稿筆者作成。

図1は、平時と有事の区分に、抑止と対処がそれぞれ対応することを示すものである。問題は、このような抑止と対処の区分論のみで事態対応を考えることが適切かどうか、である。防衛計画の大綱に、次のように「グレーゾーン事態」の語の使用が認められるが、これに抑止と対処のみで有効な対応が可能か、問題となるのである。

純然たる平時でも有事でもない事態、いわばグレーゾーン事態が、増加する傾向にある。

我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中、平素の活動に加え、グレーゾーンの事態を含め、自衛隊の対応が求められる事態が増加しており、かつ、そのような事態における対応も長期化しつつある*9。

大綱は、グレーゾーン事態に対し、抑止か、それとも対処によって対応しようとしているのか、明確ではない。この疑問を図式化すると図2のようになる。

図2 抑止、グレーゾーン、対処の概念図

平 時	グレーゾーン事態	有 事
抑 止	抑止あるいは対処？	対 処

出所：本稿筆者作成。

大綱が指摘するように、グレーゾーン事態が観念し得るとしても、では、グレーゾーン事態にはどのような対応が適切なのか、が問われなくてはなるまい。

6 危機管理概念の論理的観点からの有用性

このような疑問に対する一つの解答が、危機管理概念の導入である。さしあたり図3のように整理できる。

図3 暫定的な危機管理概念の位置づけ

平 時	グレーゾーン事態	有 事
抑 止	危機管理	対 処

出所：本稿筆者作成。

本稿は、グレーゾーン事態に対しては、これまで考えられてきた抑止（の考え方）、あるいは対処（の考え方）をもって対応するよりも、危機管理の手法をもって対応した方が、より適切に対応し得るのではないかと考えるものである。そもそも抑止と対処は異質である。抑止と対処の違いについてグレン・スナイダーは次のように説明する。

抑止とは「意図」に働きかけることである。すなわち、軍事力の抑止力としての価値は、敵の軍事活動のおそれを減少させる効果にある。対処とは、われわれに損害を与える敵の「能力」を弱めるものである*10。

すなわち、抑止とは、敵の「意図」に対する我の働きかけであり、一方対処とは、敵の「能力」に対する我の働きかけであり、抑止と対処では、働きかけの対象に違いが見出せる。

かかる相違点を踏まえ、論理的に考えれば、図1のように、抑止と対処を直接的に接続させた場合、抑止の失敗は、直ちに戦争への移行、物理的な相互攻撃の領域に移行してしまう。が、危機管理を図3のように位置づければ、抑止が失敗した後でも直ちに有事に移行させない手立てを講じることが論理的には可能となる。

先に確認したように、危機とは「戦争ではないが、戦争勃発の高い可能性が予感される国家間の連鎖的反応」（スナイダー）である。そしてこの危機概念をグレーゾーン事態に重ね合わせてみると、平時と有事、どちらへの移行も可能性としてはある事態、これがグレーゾーン事態といえるのではなか

ろうか。日本のような現状維持国にあつては、有事を回避することが望ましいことから、「グレーゾーン事態」に陥った場合、如何に有事を回避し、平時に移行させるか が安全保障上、重要な課題となる。

では、グレーゾーン事態において「対処」で対応することによって、平時への移行が可能となるのであろうか。一般に「対処」とは、有事への対応を意味することから、対処の考え方や要領をもってグレーゾーンに応じた場合には、戦争、すなわち有事に移行してしまうこととなろう。なぜなら対処においては戦勝を目指すからである。一般に戦勝を目指すとき、エスカレーション・コントロールは考慮されない。したがって、対処をもってしては有事回避は困難である。この点については本稿8章で論じる。

では、抑止の考え方をもちてグレーゾーンに応じることはどうであろうか。抑止とは、現状維持国の力をもつて現状変更国の行動を抑止させることである。しかし、抑止が有効であるならば、そもそもグレーゾーン事態に陥ることはない。平時における抑止が失敗したからこそ、グレーゾーン事態に移行するのである。つまり、抑止をもちてグレーゾーン事態に陥らせない、という考え方には限界がある、といえる。

いずれにせよ、抑止と対処の二分論のみであらゆる事態に対応することは、論理的に考えると限界があるといえる。

そこで、次に危機管理に関する先行学説を検討することにより、危機管理の有用性について、さらに考えてみることにする。

7 アレキサンダー・ジョージの危機管理論

(1) 抑止の限界論と戦争原因論からの危機管理重視論の展開

安全保障政策において危機管理を重視する論者にアレキサンダー・ジョージがいる*11。ジョージが危機管理を重視する第1の理由は、抑止には限界がある、という認識による。次のように説く。

抑止戦略は、数多くの深刻な限界性と危険な要素を伴っている*12

では、ジョージは、抑止についてどのような深刻な限界と危険な要素を見出すのか。抑止の限界を論じる前に、ジョージの抑止概念を確認しておく。次のように論じる。

(抑止は) もし敵が行動を起こせば懲罰するぞという威嚇を実施することで、抑止しようとする側が公約を守る時に、これ(抑止)は成り立つ。武力による

威嚇を伴う交渉のこの過程で不可欠なのが、威嚇を行動に移す自らの決意と力を敵に確信させるコミュニケーションである。（そして抑止が）効果的であるためには、敵の目から見て、こうした威嚇が信頼に足り十分に看取することが重要である。つまり、相手の立場に挑戦しようとする動機を敵が喪失してしまうほどのコストとリスクのレベルを、提示しなければならないのである*13。

抑止が機能するためには、抑止する側の「能力」と「決意（意志）」と抑止される側にそれが「伝達」され「認識・評価」されていることが必要とされる。抑止される側の「認識・評価」が抑止の重要な要件とされている。抑止とは、軍事力の行使に見られるような物理的な破壊を典型例とする対処とは異なり、心理的な圧力を与えることによってその目的を達成させるものである。ジョージは抑止を有効たらしめる力の本質を「威嚇」と表現する。「威嚇」は、「能力」と「決意（意志）」から構成されるが、これが正しく「伝達」され、「認識・評価」されなくてはならない。これにより抑止は成立する。

他方ジョージは、抑止の中核にある「威嚇」が、場合によっては挑発と捉えられる可能性があるとして、次のように指摘する。

威嚇は報復や復讐の欲求を実際には喚起してしまうかもしれない。抑止のための威嚇はそうならないことをめざしており、その意図としては防衛的だが、しばしば攻撃的とみなされ、そのため挑発的効果ももっている*14

抑止の中核的要素である威嚇が挑発となる場合があることから、ジョージはここに抑止の危険性を見出す。抑止に関する一種の限界論である。抑止戦略のみに頼る安全保障政策は、相手国を威嚇するだけの政策に他ならないから、場合によってはそれが相手国には挑発に映り、それにより危機安定性を保つことができず危機が生じることがある。

ジョージが危機管理を重視する第2の理由は、抑止失敗後の危機対応の失敗が戦争に発展する原因であるとする認識に求められる。例えば、第1次世界大戦の原因をジョージは、各国の危機対応の失敗に求める。危機対応が成功していれば、第1次世界大戦は生じなかったと見るのである。次のように説く。

危機的状況において、管理しようとする者は、「どうにもならない」という忌まわしい言葉の犠牲になることを避けなければならない。然るに 1914 年当時の指導者たちは、まさしくそれに失敗した。再三にわたり、また危機の初期段階

においてすら、彼らはどうにもならないと結論づけ、なすことなく事態の成り行きに身をまかせた^{*15}。

ジョージは危機において、為政者の不作為が意図せずして戦争に導いてしまう可能性があることを指摘する。ここに、危機管理の重要性をジョージは見出す。危機は管理されなければならない、という点をジョージは強調するのである。

まとめれば、ジョージが危機管理を重視する理由は、第一に、抑止が挑発と捉えられる場合があるという一種の抑止の限界論、第二に、危機における政策決定者の不作為による危機コントロールの失敗が戦争を誘引してしまうという一種の戦争原因論、の二点に集約できる。

ところで抑止が失敗する場合には、抑止がそもそも効かない場合があり、ジョージによる「抑止の失敗に関する類型」を紹介しておく（図4）^{*16}。

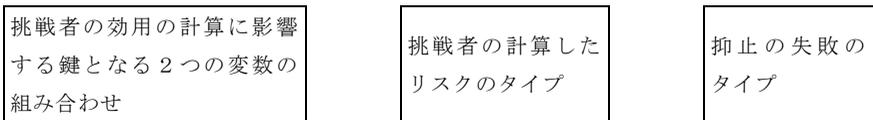
図4 抑止の失敗に関する類型

（抑止が失敗しうる異なる経路の因果パターン）

変数：挑戦者（I）が、挑戦することのリスクを十分に計算可能および／または制御可能と考えるときに、抑止に対して挑戦する。これが、抑止に挑戦するかどうかを決定する。

変数：しかし、挑戦者がどのように抑止に挑戦するか——つまり、どのような選択肢を利用するのか——は、Iが防御側のコミットメントをどう見るかに影響される。

これら二つの変数の相互作用によって、3つのタイプの抑止の失敗が生じる。



タイプ I

(a) 挑戦者は防御側がコミットメントをしていないと考えている

(b) 挑戦者は選択肢のリスクを計算・制御可能と考えている



挑戦者の最善の選択肢は早急に片をつけるような強力で試みることに



「既成事実化」
（例：北朝鮮の韓国に対する攻撃）

タイプII

- (a) 挑戦者は防御側のコミットメントが不確定と考えている
- (b) タイプIと同じ

最善の選択肢は、限定的な武力を制御しながら用いて防御側がコミットメントを明確化するよう仕向けること

「限定的詮索」
(例: ベルリン封鎖、台湾海峡、金門島)

タイプIII

- (a) 挑戦者は防御側のコミットメントが「確実だが柔軟」と考えている
- (b) タイプIと同じ

最善の選択肢は、注意深く圧力をかけること
(a) 防御側のコミットメントを弱めるため
(b) 防御側に、抵抗は困難で受け入れがたいリスクをとまなうと納得させる

「制御された圧力」
(a) [ある行動を細かく分割して行う] 細切れ [サラミ] 戦術
(b) 外交的威嚇

出所：Alexander George and Andrew Bennett, *Case studies and theory development in the social science*, 2005, p. 323. 泉川泰博訳『社会科学のケース・スタディ』（勁草書房・2013年）367頁。

（2）危機管理の基本モデルとしての強制外交

ジョージは「軍事力と外交能力とを如何に統合し、それらを戦時でも平時でもない、いわゆる危機状況下で如何に活用すべきか」*17と問い、危機管理遂行の手段としての強制外交 *coercive diplomacy* の重要性を説き、強制外交の概念を次のように構成する。

強制外交は、武力による威嚇に支えられながらも、基本的には外交戦略である。威嚇を用い、おそらく、必要ならさらなる兵力を用いるという意味を強調しながら、当面は示威的な軍事力を展開する—これらと並んで、交渉の変化に富む性質に鑑みて、敵との慎重で適切な外交コミュニケーションとシグナル、駆け引き、交渉、そして危機管理が求められるのである*18。

ここでジョージは軍事力をあくまでも外交の一環として捉え、軍事力による威嚇を強制外交の手段として位置づける。ここで論点となるのは強制

外交と危機管理との関係である。ジョージは次のように説明する。

強制外交のための政治と軍事とを結びつけた戦略を、同時に危機管理のために用いるべく採用することもめずらしくはない。もっとも実際には、強制外交と危機管理の要件は相容れない場合がある*19。

ジョージは、危機管理の手段としての強制外交があり得る一方、強制外交と危機管理が相反する場合にも言及している。強制外交と危機管理との関係を明らかにするため、ジョージが示す強制外交と危機管理双方の成功のための諸原則を次に併記してみよう(表1)。

表1 強制外交と危機管理成功のための諸原則

強制外交成功のための諸原則
われの要求達成の動機が敵の動機よりも強いこと
敵に対し過大な要求をしないこと
懲罰の恐怖を敵に抱かせること（交渉力として行使）（ムチ）
必要な譲歩も考慮（アメ）
適切な緊迫感の創出
危機管理成功のための諸原則
慎重な政治的・軍事的戦略の開発
危機終結のためお互いの正当な利益を認めること
軍事力の行使あるいは威嚇を限定すること
軍事組織及び活動双方に対するトップレベルのシビリアンコントロールを確立すること
軍事活動の運び(tempo)において中断(pause)を入れること
外交と軍事の調整を図ること
軍事行動は決意を明確に示すものか限定的危機目標にふさわしいものに限定
大規模戦争に訴えるあるいは先制攻撃を考えさせる軍事行動の禁止
軍事的解決ではなく交渉を望むというシグナルを発するような外交的軍事的選択肢を選択すること
敵に危機脱出の余地を残す外交的軍事的選択肢を選択すること

出所：Paul Gordon Lauren, Gordon A. Craig and Alexander L. George, pp. 201-224. 木村他訳『現代外交と軍事力』236～262頁をもとに本稿筆者が作成。

ジョージによる「強制外交成功のための諸原則」は、彼我の関係性に力点を置いた整理となっている一方、「危機管理成功のための諸原則」は、私の意思決定における考慮事項に力点を置いた整理となっているように思われる。

上述のように、ジョージは「強制外交と危機管理の要件は相容れない場合がある」というのであるが、それぞれの諸原則を見る限り、齟齬がある、あるいは矛盾があるとまではいえないように思われる。強制外交において「適切な緊迫感の創出」を説き、他方危機管理において「大規模戦争に訴えるあるいは先制攻撃を考えさせる軍事行動の禁止」を説く点に、一見矛盾があるようにみえるが、これも「大規模戦争に訴える等」まで緊迫感を創出してはいけない、というように読むことが適当であり、そうであれば「相容れない」とまではいえないのではないか。

したがって、危機管理も強制外交も、ともに外交のみならず軍事活動が必要であると考えていることをも踏まえれば、概念的に危機管理と強制外交を対立的に区別する実益は少ないように思われることから、本稿では、強制外交を「危機管理の基本モデル」として解することとする。土山もジョージが説く強制外交を「危機管理の理論的枠組み」*20と理解している。

（3）抑止、強制外交区別論

次に、ジョージの抑止と強制外交との区別論について検討する。この点ジョージは次のように整理する（図5）。

図5 現状維持国における強制外交の3タイプ

抑 止	強 制 外 交		
	タイプA	タイプB	タイプC
相手が行動をおこさないよう説得する	相手が目的を達成する前に行動を中止するよう説得する	相手のとった行動を元に戻すよう説得する	相手に国内変革することを説得する

出所：Alexander L. George and William E. Simons, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed., 1994, p. 9. なお、訳は土山實男『安全保障の国際政治学（第二版）』（有斐閣・2014年）253頁に従った。

ジョージは抑止と強制外交とを区別する。抑止も強制外交も「説得する」点で共通項があるが、次の点で異なる。

行動を「おこさせない」、つまり不作為を強いること、これが抑止である。他方、強制外交とは、不作為を強いることに失敗（抑止の失敗）し何らかの行動がおこされた後、別の説得により行動を中止させ元に戻す一連の活動をいう。重要な点は、強制外交＝危機管理とは、抑止とも異なるが対処とも異なる、ということである。抑止と強制外交＝危機管理には、「説得する」点に共通点が見出せるが、後者は前者が失敗した後に行なわれる行動であり、異なる。対処は、相手に物理的打撃を与えることに、他方強制外交＝危機管理は、説得することに、それぞれ力点をおく。

8 中村好寿編『新世代の戦略思考』の危機管理論

ジョージの危機管理論は、抑止との区別を重視するものであるが、「対処」との区別を重視する危機管理論が『新世代の戦略思考』である。

本書は、かかる観点から、第9章「危機管理における軍事力の運用」*21において、対処と区別されるべき危機管理を日本の安全保障政策に導入すべきであると提言する。本書を整理すると次のようになる（表2）。

表2 軍事戦略と危機管理の違い

相違する項目	軍事戦略（対処戦略）	危機管理
目標	軍事的勝利	戦争回避（政治的対立の解消）
目標決定の基準	軍事目標の意義、実現可能性	コスト、リスク
軍事力運用の特徴	軍事力の物理的使用	軍事力の心理的使用
運用原則	主動、集中、奇襲など	挑発性、刺激性の少ない措置
軍事力の位置付け	最重要機能	一手段（外交との統合）
軍事部門の裁量	裁量大	裁量小
政治指導者の指導	必要性小	必要性大

出所：中村好寿編『新世代の戦略思考』（時潮社・1987年）178～185頁をもとに本稿筆者が作成。

表2のとおり、軍事戦略（対処戦略）と危機管理には、双方ともに軍事力

を活用するという点に共通点が認められる。が、「目標」「目標決定の基準」「軍事力運用の特徴」「運用原則」「軍事力の位置づけ」「軍事部門の裁量」「政治指導者の指導」それぞれの対応要領に相違点が見られる。

本書が指摘する軍事戦略（対処戦略）と危機管理との区別論は、戦争に至らない危機に際し、軍事戦略（対処戦略）をもって対応することの問題性を浮き彫りにするものと評し得るであろう。

9 危機管理の限界

以上、抑止と対処とは異なる性質を有する危機管理について論じてきたが、危機管理にも限界があることを見過ごしてはならない。危機管理にも失敗があり得るし、場合によってはそもそも危機管理が有効でない場合もある。

危機管理は、危機に際し危機を拡大させないというエスカレーション・コントロールの側面と、相手を強制して元に復させるという、両立困難な二つの目的を追求するものである。この困難性を土山は「危機管理のジレンマ」*22 と呼ぶ。危機管理の一種の限界論である。土山は危機管理の困難性について、たとえば次のように説く。

機会主義的な行動に対してただ戦争を回避しようと努力することは、かえって相手に付け込まれる結果を招くだけだし、反対に防御的行動に対してもっぱら強制的に対応すれば、むしろ逆効果になって紛争はエスカレートしてしまう*23。

また、ジョージは、変数の存否によって危機管理（強制外交）が有効である場合とそうでない場合に区別した。

表3 強制外交の成功や失敗の説明に役立つ6つの変数

強制外交の成功を支える変数	キューバ危機	湾岸戦争
ノン・ゼロサム的紛争観	+	-
きわめて悲観的な戦争のイメージ	+	-
アメとムチ	+	-
強制外交を用いる国家の動機の非対称性	+	-
不服従により生じる処罰に対する敵対者の恐怖	+	-
重大な誤解や誤算の不在	+	-

【注】 +：変数の存在 -：変数の不在

出所：Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft*, 3rd ed., 1995, p. 210. 木村修三他訳『軍事力と現代外交』（有斐閣・1997年）236頁。

ジョージは、「変数」の存否により、強制外交＝危機管理の成否を評価している。キューバ・ミサイル危機は、すべての変数が「+」で強制外交＝危機管理が成功した事例、湾岸戦争はすべての変数が「-」で強制外交＝危機管理が失敗した事例とジョージは捉えている。

このようなジョージの考え方が、危機管理（強制外交）の成否の判断基準として適切であるか否か、検討の余地があるようにも思われるが、問題提起の意義は大きい。特に、紛争対象がゼロサムの関係にあると双方の国が認識している場合、強制外交＝危機管理が有効でない可能性がある、という点には注目する必要があるだろう。なぜなら、強制外交＝危機管理とは、「威嚇による説得と譲歩の組み合わせ」*24からなるからである。紛争の対象が、ゼロサムの関係にあると双方が認識している場合には、「譲歩」は困難となろう。ただし、キューバ危機の場合、ソ連のキューバにおけるミサイル撤去を可能にしたのは、米国によるトルコのジュピターミサイルの撤去という、キューバのミサイル問題とは直接関係のない事項で米国が譲歩したからであるとの解釈もあり、譲歩については、紛争の直接的原因（対象）のみだけを考慮事項としてはならないであろう。

また、ジョージは危機管理の成否の条件として、指導者（政策決定者）の課題について、次のように説く点、味読する必要がある。なお、ここで指導者とは、具体的には政治家のみならず、政治家を支える高位の外交官や軍人も該当する。

歴史の教訓は、危機管理の多くが個々の人間の技量と能力にかかっていることを教えている。事実、管理の概念そのものが、それぞれ特定の時間および場所を背景とする人間——それが男性であれ女性であれ——によって解釈され実施されて、初めて意義をもつのである。もし、個々の指導者が、危機管理と外交の本質を理解する知性に欠き、あるいは大きなストレスの下で活動し、自己抑制を行い、危機管理の実践の諸原則に固執してそれらを適用し、他者の視点から情勢をながめ、より大きな国際システム全体に対する何らかの同義的責任を感じる能力を欠いているならば、誘因と機会があつたとしても、戦争を回避するには十分ではない。・・・中略・・・危機管理は、外的作用によって自動的に起こるものではなく、指導者たちがそれを行なうために必要な技量と能力をもたなければならない、ということである*25。

10 むすび

以上、グレーゾーン事態への対応方法として、危機管理＝強制外交が有用であること、さらにはその限界について論じた。

本稿での検討結果を踏まえ、平時、グレーゾーン事態および有事に適用すべき対応方法を整理しモデル化すると、図6のようになる。このモデルは、ジョージの危機管理＝強制外交の考え方を、大綱で論じられているグレーゾーン事態に適用したものである。

図6 事態に応じた抑止、危機管理、対処の関係

平時	グレーゾーン事態			有事
抑止	危機管理（強制外交）			対処
相手が行動をおこさないよう説得する	タイプA	タイプB	タイプC	
	相手が目的を達成する前に行動を中止するよう説得する	相手のとった行動を元に戻すよう説得する	相手に国内変革することを説得する	

出所：アレキサンダー・ジョージの見解を踏まえ本稿筆者が作成。

図6に基づいて、事態対応の経路を考えると、次のようなパターンがあり得る。

- ① 抑止成功
- ② 抑止失敗 → 危機管理成功
- ③ 抑止失敗 → 危機管理失敗 → 対処
- ④ 抑止失敗 → 対処

パターン4例中、危機管理を介在させ得るパターンは2例、すなわち、②③がある。ここから、危機管理については、その限界を踏まえつつも、安全保障上の手段として導入することの有用性が認められるであろう。

ところで日本において、危機管理（概念および考え方）を実際の安全保障政策に適用させ、実践するに際しては、日本の特性を踏まえた考え方の整理と考慮が必要となろう。「ジョージの外交政策理論は、基本的に（ジョージの目を通した）米国の経験に基づくものだが、これらの理論を他国に適用するには限界があるかもしれない」*26との指摘もある。単純な理論の適用やモ

デルの理解をもって危機管理を成功に導くことはできない。図6はあくまでも一種の概念図として捉えられるべきものである。危機管理を成功させるためには、さまざまな考慮要素を実際の場面ごとに見極め適用すること、さらには政策決定者の高いレベルでの技量や能力が求められる^{*27}。

また、挑戦国の意思決定のあり方について検討する必要がある。危機管理を成功させる観点からの挑戦国の意思決定論の研究の重要性について、土山は次のように指摘する。

的確な強制外交を展開するためには、相手方の意思決定過程や信条体系を知ることが不可欠である。・・・中略・・・相手の行動の参照基準点がどこにあるのかを的確に判断し、相手も持っている状況認識、動機、何を期待し何に不満や不安を抱いているのか、相手の官僚機構や戦略と戦術、そして戦略文化を把握することが重要である^{*28}。

危機管理を成功に導くためには挑戦国の意思決定過程やその政策決定者の信条体系、行動の参照基準点などの解明が望まれる。たとえばジョージは、キリスト教がビスマルクとグラッドストーンの内面に与えた影響を分析するとともに、それぞれの内面のあり方と政策との関係について検討し、次のように論じた。

ビスマルクは、神の仕事として遂行するのだと、おそらく無意識に自分に言い聞かせつつ、ドイツの利益を注意深く計算し、それに基づき危機に対応したと考えられる。

グラッドストーンの対外政策の原則というのは、狭い意味での国益によってではなく、むしろ、祖国が国家としてどう望まれるべきか、あるいはより完璧な国家間のコミュニティーのために祖国は何を貢献し得るか、という観点によって導出される。彼の宗教的信念が、このようなより広い視点での目標を義務として彼の精神に課すのである^{*29}。

ジョージが指摘するように、ある政策決定者の宗教意識がその人物の内面の一部を構成し、それが政策自体に影響を与えるとするならば、危機管理に際しても、挑戦国の政策決定者の宗教意識を含めた信条体系などの内面のあり方を考慮することが望まれる。

本稿で論じたように、危機管理には有用性が認められる。が、それは決して万能ではなく限界もある。今後、危機管理を正しく安全保障の手段とする

ためには、危機管理に関するさらなる実践的で精緻な検討が必要となろう*30。

-
- 1 佐々淳行「危機管理情報処理上の諸問題」警察学論集 38 巻 4 号（1985 年）37 頁。
 - 2 例えば、佐々淳行『完本 危機管理のノウハウ』（文藝春秋・1991 年）。
 - 3 高坂正堯・桃井真共編『多極化時代の戦略上』（日本国際問題研究所・1973 年）541 頁。
 - 4 近藤三千男『危機戦略』（原書房・1977 年）18 頁。なお、「危機管理」の語は、同書 13 頁でも使用されている。
 - 5 土山實男「危機管理の国際政治」新防衛論集 23 巻 2 号（1995 年 10 月）17 頁。
 - 6 土山實男『安全保障の国際政治学（第二版）』（有斐閣・2014 年）244～245 頁から引用。
 - 7 土山・前掲注（6）246 頁。

ところで、英語の *risk* と *crisis* をどのように概念把握するかについては、一致した見解がない。たとえば *risk* と *crisis* とともに「危機」の訳語を充て、*risk management* と *crisis management* 双方を「危機管理」と訳し、*risk management* について「危機の事前対処」と、*crisis management* について「危機」がすでに顕在化した「緊急事態対処」と解する論者がいる。伊藤哲朗『国家の危機管理』（ぎょうせい・2014 年）1 頁参照。

他方、*risk* に「危険」の訳語を、*crisis* に「危機」の訳語を充て、前者について「科学・技術の想定内で起こるアンサートウンティ（不確実性）」を、後者について「科学・技術の想定の外において生じる不確実性のうち深刻なもの」と解する論者もいる。西部邁編『危機の思想』（N T T 出版・2011 年）114 頁参照（西部邁執筆）。

西部の論理は、経済学者フランク・ナイトが 1921 年に出版した *Risk, Uncertainty and Profit* に依拠するものである。本稿で論じる危機の性質に照らせば、西部が説く *risk/crisis* 区別論が参考になる。

なお、ナイトの上述の著書が出版された翌年の 1922 年には、*Ausnahmezustand* = 例外状況 = 非常事態について論じたドイツの公法学者カール・シュミットによる *Politische Theologie* が出版されている。今後、シュミットとナイトが論じる *uncertainty* や *Ausnahmezustand* を踏まえた「危機」の検討を行いたいと考えている。

- 8 平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について（閣議決定）。
- 9 大綱・前掲注（8）
- 10 Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense*, 1961, p. 3. なお、ここで「対処」と訳した英語は *defense* であり、訳語として「防衛」の語が充てられることが多いが、*deterrence* と対比的に用いられる *defense* について、「対処」の訳語を充てる論稿に次のものがある。永井陽之助『現代と戦略』（文藝春秋・1985 年）106 頁、中村好寿『抑止力を超えて』（時潮社・1996 年）1 頁。
- 11 土山はジョージについて「危機管理という分野を国際政治学の中に確立させるのに最も貢献したのは、A・ジョージである」と評する。土山・前掲注（6）250 頁。
- 12 Paul Gordon Lauren, Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and*

- Statecraft*, 4th ed., 2007, p. 193. 木村修三他訳『軍事力と現代外交（原書第4版）』（有斐閣・2009年）228頁。
- なお、本書「原書第4版」は、ジョージが鬼籍に入った後、生前ジョージが執筆した箇所をローレンが書き直したものであるが、ローレンとジョージに考え方に違いはないものと判断し、ジョージの名で引用する。
- 13 Ibid., p.178. 木村他訳・前掲注（12）210～211頁。
- 14 Ibid., p.193. 木村他訳・前掲注（12）228頁。
- 15 Ibid., p.230. 木村他訳・前掲注（12）270頁。
- 16 なお、昨今の中国の動きに眼を転じるとき、ジョージの見解で注目すべきは「タイプⅢ」である。ジョージによれば、挑戦者によっていわゆる「サラミ戦術」がすでに実施された段階で、抑止は失敗している。
- 17 土山實男「アレキサンダー・L・ジョージの外交政策理論」国際政治 82号（1986年）176頁。
- 18 Paul Gordon Lauren, Gordon A. Craig and Alexander L. George, op. cit., p. 201. 木村他訳・前掲注（12）235～236頁。
- なお、ジョージが説く「強制外交」概念とトーマス・シェリングが説く「強要」概念との異同については、土山・前掲注（6）251～252頁参照。
- 19 Ibid., p. 227. 木村他訳・前掲注（12）266頁。
- 20 土山・前掲注（6）251頁。
- 21 中村好寿編『新世代の戦略思考』（時潮社・1987年）。なお、本書は、中村好寿1等陸佐が当時1等陸海空尉の若手自衛官9名とともにまとめたものである（本章執筆者は不明）。
- 22 土山・前掲注（6）254頁。
- 23 土山・前掲注（6）255頁。
- 24 土山・前掲注（6）261頁。
- 25 Paul Gordon Lauren, Gordon A. Craig and Alexander L. George, op. cit., p. 240. ジョージ他／木村他訳・前掲注（12）282頁。
- 26 土山・前掲注（17）176頁。
- 27 本稿と同様の問題意識から強制外交の意義を説く、六車昌晃「危機段階における強制外交と柔軟抑止選択肢（FDO）」陸戦研究 652号（2008年）3～47頁は、本稿でも紹介したジョージの強制外交の区分であるタイプA・B・Cに、現行の自衛隊法の行動である治安出動および防衛出動（武力攻撃事態）を対応させ、さらに当該行動に「段階区分」を設けるモデルを提唱するとともに、かかる「段階区分」に応じた強制外交の実施が適切である旨説くが、賛同できない。なぜなら、強制外交を成功させるためには、マニュアルの対応ではなく挑戦国の意思や行動に応じた決め細やかな対応が求められるからである。
- 危機に際し、「モデル」や「理論」を単純に適用して危機管理＝強制外交を成功させることはできないのである。ただし六車の論稿は、日本の安全保障に強制外交＝危機管理の適用が有用であることを説く点、中村編・前掲注（21）とともに、先駆的意義がある。
- 28 土山・前掲注（6）255頁。

²⁹ Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft*, 1983, p. 268.

本書は前掲注（12）の第1版であるが、第3版以降、キリスト教がビスマルクとグラッドストーンに与えた影響に関する分析の記載はない（第2版は未見である）。

³⁰ 危機管理と防衛法制との関係について付言しておきたい。

日本の防衛法制の最大の特徴は、自衛隊のすべての活動および権限を議会制定法である法律をもって根拠付け、規律するという点に存するが、仮に危機管理に関する自衛隊の行動をあらたに議会制定法である法律で規律しようとする場合、検討課題が生じよう。なぜなら、これまでの検討からも明らかなように、危機管理とは、挑戦国に対する政治、外交、軍事等の諸機能一体となった、威嚇による説得、場合によっては譲歩するという、戦争防止のための複雑かつ流動的な諸活動全体から構成されるものであり、このような性格を有する危機管理の一環として活動する自衛隊を何らかの法形式で規律するとして、その場合、そもそも議会制定法である法律という規律形式になじむのか、あるいは法律での規律が適切か、検討の余地が生じるように思われるからである。その際、現行の自衛隊の行動類型や事態区分について、あわせて見直しが必要となるかもしれない。また、現行憲法下、本稿で論じた意味での危機管理を実施する場合、その主体は内閣であろうし、特に執政の主体を内閣と捉える執政権論に基づけば内閣の役割が重視されるべきであり、この点留意しなくてはならない。

なお、自衛隊法の特徴については、さしあたり、拙稿「防衛法制論のあり方に関する若干の考察」（拙著『国家安全保障の公法学』（信山社・2010年）所収）を参照。内閣と行政各部である防衛省・自衛隊との権限配分（指揮監督権の解釈を含む）については、拙稿「防衛省『省移行』の一側面」（同拙著所収）参照。