海幹校戦略研究　2013 年 5 月(3-1)
Print edition: ISSN 2187-1868
Online edition: ISSN 2187-1876

# 海幹校戦略研究

JAPAN MARITIME SELF-DEFENSE FORCE STAFF COLLEGE REVIEW

第３巻第１号（通巻第５号）　２０１３年５月

## 特集　現代軍事組織の直面する課題

巻頭言　岩﨑　英俊　2

海上自衛隊とＮＧＯ
－　人道支援／災害救援活動を中心に　－　下平　拓哉　4

海上自衛隊広報の課題と挑戦
－ 米軍広報との比較から　－　前山　一歩　24

米国における軍隊の国内出動
－　「カトリーナ」が残したもの　－　井上　高志　48

イラク戦争における戦後処理戦略
－　「サージ戦略」への転換とその背景分析　－　吉岡　猛　79

「オフショア・バランシング」の本質と今日的意義
－　日米同盟の深化に向けて　－　佐藤　正博　105

井上成美の情報論の特徴と限界
－　競合仮説分析(Analysis of Competing Hypotheses)との比較から　－
髙橋　英雅　133

英文要旨　156
執筆者紹介　163
編集事務局よりお知らせ　165

表 紙：輸送艦への車両搭載　（海自 HP【www.mod.go.jp/msdf/formal/jmp/201212.html】）

# 海幹校戦略研究

第３巻第１号

## 巻　頭　言

現在、我が国の安全保障に大きくかかわる「防衛計画」の大綱の見直しが行われている。我が国は戦後、それぞれの時代の節目において直面した様々な問題に、生存・繁栄のための解決策を模索し安全保障の努力を積み上げてきた。冷戦の終結から 20 年余を経た今、国際社会は新たな課題に直面しつつある。しかし、その課題の全貌は未だ明確ではなく、わずか輪郭が表出化されているにすぎない。

本号は、「現代軍事組織の直面する課題」と題し、これら課題を考察分析する一助となろう論文を掲載した。

下平論文は、NGO に係る概念を整理し、米統合ドクトリンにおける民軍関係の要点を明らかにした上で、東日本大震災における NGO の活動実績と課題を分析している。そして、海上自衛隊と NGO とのあるべき関係について考察し、組織間の効率的な連携に加えて HA/DR の実効性を高める訓練法の重要性について論述している。

前山論文は、米軍が広報を作戦・運用として捉えている視点から、海上自衛隊の広報が直面している課題の明確化を企図し、米軍が実行している広報の統合ドクトリンを研究して米軍における広報の役割や機能を整理している。特に、2010 年の当該ドクトリン改正で追加された「統合広報支援組織」及び写真や映像情報を提供する「コンバット・カメラ」の機能について、作戦・運用の中で広報がどのように活用されているかを紹介している。そして、米軍と海上自衛隊の相違点に焦点を当て、海上自衛隊の広報が抱える課題について考察し、広報をソフト・パワーとするための具体的な行動の必要性と戦略的広報への検討について言及している。

井上論文は、滞米中ハリケーン「カトリーナ」を身近で体感した経験を契機に、軍隊の国内出動にかかる米国民の議論について研究し、米国における軍隊に対する認識、民兵（州兵）の創成と役割の変化、「民警団法」の制定について整理するとともに、同時多発テロを契機とした米国の安全保障にかかる認識の

変化について言及している。また「カトリーナ」による被災の状況と、市当局及び州・連邦政府の対応、問題の本質等について調査し国防権限法等に関する議論の状況を観察し、米国における軍隊の国内出動に対する認識の変化について考察している。

吉岡論文は、イラク戦争の戦後処理が難航した理由について、戦後処理における軍隊の役割を軽視したことが背景にあったとの仮説を立て、イラク戦争の戦後処理において大きな転機となったサージ戦略前後の状況を対象とし、主として米国側の視点に立った分析を行っている。サージ戦略について概観した後、イラク戦争の戦後処理について分析して得られた要因に関し、これが生じた背景を考察し、サージ戦略が成功した要因について分析した結果をまとめている。

佐藤論文は、米国のバランシングの概念を整理するとともに、米国の国防戦略文書におけるバランス／リバランスを整理し、「オフショア・バランシング」の系譜を辿り、米国防戦略との関係を考察している。さらに、英米の「オフショア・バランシング」の現実及びその相違点を明確にし、今後のアジア太平洋地域における「オフショア・バランシング」として目指す姿は、はたして古典的な「離れて見守り、必要に応じ弱い方に味方する」というバランシングなのか、よりアグレッシブな意味を含むのかという視点から、日本が担うべき安全保障上の役割を軍事的側面から提言している。

髙橋論文は、海軍大将井上成美が海軍大学校教官として執筆した「合理的敵情判断ノ方法」及び「敵情補充ノ原則」に見られる情報論の特徴と限界を、現代の代表的な情報分析手法の一つである競合仮説分析との比較により、明らかにしている。情報分析の重要性がより広く認識されつつある今日、井上大将の情報論について考察することは、情報分析に関する理解を深める上で興味深い示唆を与えるものと考える。

我が国はかつて、何度も国家存亡の危機に直面した。鎌倉時代に大船団で上陸してきた元軍との戦闘は非対称なものであり、戦闘の様相は武士たちの想定を超えていたため苦戦を強いられたと歴史資料にある。最終的には「海洋」という自然の防壁と御家人たちの献身的な防御により来襲した軍の撃退に至ったものの、現代の国防に携わる我々は「想定外」という言葉を無策の言い訳として使うことのないよう、変化に惑わされず、変化を見逃さず、「不易流行」の姿勢で研究・考察を続けていきたい。

**（岩﨑　英俊）**

# 海上自衛隊と NGO

## ―― 人道支援／災害救援活動を中心に ――

下平　拓哉

## はじめに

世界的に有名なNGOである国際環境NGO「グリーンピース」や反捕鯨NGO「シーシェパード」の過激な運動はよく知られており、エコ・テロリストとも呼ばれている[1]。その一方で「アムネスティ・インターナショナル」や「国境なき医師団」のように長い歴史と経験を有し、平和構築や人権、環境、貧困対策等の政策決定に大きな影響を与えているNGOもある[2]。

日本においても、NGOの役割が改めて注目されるようになってきた。特に、東日本大震災においては、震災直後からNGO を中心としたボランティア活動が、被災者の救援等に当たり、半年後にはボランティアセンターの登録・活動者数は延べ76.7万人を超えた[3]。その活動内容は、物資支援、ボランティア派遣、

---

[1] James F. Jarboe, "The Threat of Eco-Terrorism," *Federal Bureau of Investigation Congressional Testimony,* February 12, 2002, http://www.fbi.gov/news/testimony/the-threat-of-eco-terrorism, Accessed on December 1, 2012.「グリーンピース」は、1971 年、アラスカ沖での核実験に 12 人のカナダ人が船を出して抗議したことを契機に活動を開始し、地球環境問題の中で特に気候変動、海洋生態系保護、オゾン層保護、原子力等の分野で活動している。2005 年 12 月に、南極海で調査捕鯨をしていた日本の捕鯨船の周辺で、「グリーンピース」の船が抗議行動を行い双方の船が接触する事件が発生している。「シーシェパード」は、1977 年、海洋生物の保護を目的に設立、アイスランドやノルウェー、日本の捕鯨船等に体当たりで沈没させる等過激な行動を繰り返している。（http://www.greenpeace.org、http://www.seashepherd.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。）

[2] 「アムネスティ・インターナショナル」は、1961 年に英国で設立され、世界 150 の国と地域に 300 万人以上の会員を擁する世界最大の人権 NGO である。その政治的中立性から、最も信頼できる国際組織として高い評価がなされ、1977 年にはノーベル平和賞を受賞している。「国境なき医師団 MSF」は、1971 年、フランス人医師らが設立、1999 年にはノーベル平和賞を受賞し、2011 年度は、医師、看護師ら海外派遣スタッフと現地スタッフ計 3.5 万人以上が、世界 70 の国と地域で活動している。(http://www.amnesty.org、http://www.msf.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。)

[3] 東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班「震災ボランティア活動の果たし

保健・医療活動等、広範多岐にわたっている。また、民間企業においても、東日本大震災を契機として、危機に際しての事業継続(Business Continuity Management: BCM)や企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility: CSR）の重要性が再認識され、社会における民間企業の役割がより注視されてきている[4]。

人道支援活動は、伝統的に文民組織の仕事であったが、近年、軍事組織が人道支援／災害救援(Humanitarian Assistance/Disaster Relief: HA/DR)活動に重点をおくようになってきている。その結果、HA/DR の現場では、軍事組織と文民組織との間で、活動内容の重複や競合、一部においては混乱が生起している。

このような競合や混乱を避けるためには、どのような民軍関係を構築していけば良いのであろうか。民軍関係においては、潜在的にギャップがあり、いかに民軍関係を構築しても、そのギャップは埋めることは難しいと言われている[5]。しかしながら、大規模な HA/DR においては、国家の総力を挙げて対応することが必要であり、このギャップは克服しなければならないギャップである。

日本には、500 近い数の NGO が存在し、多彩な経験とノウハウを有している。東日本大震災の例を挙げるまでもなく、被災現場では想像を絶する混乱状態に陥り、そこでは政府機関・非政府機関を問わず各組織の強点を活かし合うことが必要である。HA/DR に係る自衛隊と NGO 等との関係についての先行

---

てきた役割と、今後の政府の取組～東日本大震災から半年を経過して～」平成 23 年 9 月 30 日、http://www.reconstruction.go.jp/topics/volunteer0930.pdf、2012 年 12 月 1 日アクセス。

[4] BCM については、2004 年、英国が「民間緊急事態法 2004(Civil Contingencies Act 2004)」を制定し、非常事態への積極的な備えと計画の必要性を訴えたのが端緒である。CSR については、1990 年代後半に、企業がその収益を社会にも還元するのみならず、組織的に環境と社会的側面を改善していくという新しい経営システム論である。（長坂寿久「CSR=企業と NGO の新しい関係（その１）」『季刊　国際貿易と投資』No. 78、Winter 2009、73-74 頁。そこでは、企業と市民の橋渡し役として両者の相互理解を進める NGO の新たな役割を分析している。）

[5] Peter D. Feaver and Richard H. Kohn, eds., *Soldiers and Civilians: TheCivil-Military Gap and American National Security*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001; Thomas S. Szayna, Kevin F. McCarthy, Jerry M. Sollinger, Linda J. Demaine, Jefferson P. Marquis and Brett Steele, *The Civil-Military Gap in the United States: Does It Exist, Why, and Does It Matter?,* RAND Arroyo Center, 2007, p. xiii.

研究については、中村太・小柳順一の研究があり、そこでは、自衛隊と災害 NPO はそれぞれ独自の組織文化を有しており、その異質性を弱めるための地方自治体の役割の大きさを指摘している[6]。しかしながら、東日本大震災の例を見ると、巨大地震と津波の被害により、陸上インフラが瞬断し、発災直後に、肝腎の地方自治体機能の一部が喪失してしまった。もとより、いかなる困難な状況下にあっても、人命救助の黄金期間と言われる発災後 72 時間を無駄にすることは許されない。そして、日本の大都市の大半が海に面しているのである。ここに、機動性及び柔軟性に優れた海上自衛隊と多彩な能力を有する NGO との協力の余地がある。つまり、陸上の災害対策本部が機能的に運用できるまでの間、少なくとも人命を救助できる可能性がある限り、海上自衛隊と NGO は、それぞれの特徴を活かし合うことが重要である。それでは、HA/DR の初動において、海上自衛隊は NGO とどのような関係を維持すればよいのであろうか。

本稿では、まず NGO に係る概念を整理し、次に、民軍協力に関し多くの実績を残し、その際の留意事項等を体系的に整理している米統合ドクトリンにおける民軍関係の要点を明らかにした上で、東日本大震災における NGO の活動実績と課題を分析し、最後に、海上自衛隊と NGO のあるべき関係について考察する。

## 1　NGO の概念

NGO(Non-Governmental Organization)は、非政府組織であり、主に国際協力を行う市民組織である。時代や国の状況によって、その定義は多様であり、米国では一般に「民間ボランティア組織(Private Voluntary Organization: PVO)」と呼ばれている。国際 NGO「プラン」や国際人権 NGO「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」等、代表的な NGO を見れば判るように、明確な理念の下、その活動分野は人道、飢餓救済、環境等多様である[7]。もともとは、国連と民間

[6] 中村太、小柳順一「自衛隊と災害 NPO のパートナーシップーアメリカの災害救援をてがかりにー」『防衛研究所紀要』第 5 巻第 3 号、2003 年 3 月、25 頁。中村らは、防災活動や災害救援を目的とする NPO を災害 NPO と略称している。

[7] 「プラン」は、1937 年に英国で設立され、68 ヶ国で子供の保護、緊急支援を目的に活動し、地域の自立を目指している。「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」は、1978 年にヘル

団体との協議について定めた国連憲章第 71 条で使われたのが始まりと言われているが、第一次世界大戦後の国際的混乱状況下、政府または市民社会双方の要請で NGO が設立され、以後その活動は拡大している。1960 年代以降は世界的な開発援助の潮流から、時代のニーズを踏まえた NGO が飛躍的に成長している。NGO の活動資金は主として民間企業がもたらしており、設立資金や研究助成等柔軟性に富んだ協力をし、その額も年々増加している。

次に、NPO(Non-Profit Organization)については、非営利組織で、主に国内の地域社会で活動する組織である。利益を目的としない組織であり、営利を目的とする企業とは対立をなす概念である。また、非営利の政府組織とも区別されるため、民間非営利組織と限定的に理解できる。NPO の組織的特徴も、その多様性にある。規模、法人格の有無、事業内容、活動地域、収入構造等、様々な点で、多様性が認められる。活動分野についても、人権や文化、環境、教育、医療、海外援助等、多彩である。企業が利益の追求を目的とするのに対し、NPO は利益を上げるのではなく、一定の理念の下、それぞれが目指す目標の実現のために活動している点に特徴がある。その目標は「ミッション」と呼ばれ、その内容を定義したものを「ミッション・ステートメント」として明示しており、定期的に目標となる「ミッション」を確認しながら、活動している。

NGO と NPO については、それぞれ非政府、非営利のボランティアであり、活動内容は基本的に同じである。つまり、政府でも企業でもない民間団体と言える。NGO と NPO という名称は、元来、幅のある概念であり、国際的にも正確な区別は難しい。そもそも、これらの概念は生じた背景が異なるため、明確な線引きができる対立概念というわけではなく、「非政府」である点を強調した場合が NGO であり、「非営利」である点を強調した場合が NPO と言うように理解できる。すなわち、実質的には、同様の組織体である。一般に、日本において、両者が使い分けられる場合には、国内で非営利の活動を行う民間団体を広く NPO と呼び、そのうち海外支援事業等、国家や国境を越えて非営利の社会的な活動を行う民間団体が NGO とされている。ここで、ボランティアとは、

---

シンキにおいて設立、世界の人々の権利と尊厳を守ってきた。1997 年にノーベル平和賞を受賞するとともに、2008 年のクラスター爆弾禁止条約の策定でも主導的役割を果たした。（http://plan-international.org、http://www.hrw.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。）

自発的な発意に基づいて、活動に対する金銭的な見返りを求めずに行なわれる社会的な活動、またはそのような活動に参加する人を意味する。すなわち、NPO とは組織を表した呼び名であるのに対し、ボランティアは、個人の活動または個人に対する呼び方ということができる。そして、NGO や NPO の活動にとって、ボランティアが重要な役割を担っているのである。したがって、本稿では NGO をこれらの組織団体の総称として使用する。

国境を越えて活動する NGO の中で、人権、平和、環境、開発等、地球的規模での援助活動を行う民間団体について、特に国際協力 NGO と呼ぶことがある。国際化が進むとともに、こうした活動は増加しており、活動の場も広がってきている。年間予算が 20 億円を超えると言われているものから、数百万円以下という小規模な団体も多く存在する。

また、環境 NGO と言われる自然保護やリサイクルに取り組む NGO の活動も、環境保護意識の高まりとともに活発化しており、有名な NGO としては「世界自然保護基金」や公益財団法人「日本自然保護協会」等がある[8]。こうした巨大な環境 NGO が存在する一方で、地域社会に密着した小規模なリサイクルグループも数多く存在する。1992 年の地球サミットでは、政府の対等なパートナーとして位置づけられ、社会的な地位を確立することとなり、その後、1997 年の地球温暖化防止京都会議では、環境 NGO が大きな役割を果たしたことは、よく知られている。

さらに、特定非営利活動法人「国際協力 NGO センター（Japan NGO Center for International Cooperation: JANIC）」や米国の「インター・アクション」等、NGO の活動を取りまとめている NGO も多数存在している。JANIC が発行している「国際協力 NGO ダイレクトリー」には、民主的な意思決定機構があり、事業内容や財政状況等を公開し、1 年以上の活動実績がある 300 余りの NGO が掲載されている[9]。また、米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）は、米国政府に国際協力 NGO として登録している NGO の事業規模や財務情報を集計し、「国際協力 NGO レポート（Report of American Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and

[8] http://wwf.panda.org、http://www.nacsj.or.jp、2012 年 12 月 1 日アクセス。
[9] http://www.janic.org/ngodirectory、2012 年 12 月 1 日アクセス。

Development Registered with the U.S. Agency for International Development: VolAg Report）」として公表している[10]。

これらから分かることは、NGO には共通して、確固たる理念があるということである。したがって、NGO は理念で動く組織と言え、また、それに基づく確固たる「ミッション」を明示していることから、任務で動く組織である海上自衛隊との共通項があると総括できる。

## 2　米統合ドクトリンにおける民軍関係

9.11 テロ以降、軍が紛争地において人道支援活動を実施することが顕著になってきており、米国では、人道援助の供与と復興支援が、政治的に決定的な重要性を帯びるようになってきた[11]。それに伴って、NGO と軍の任務の明確な切り分けは徐々に曖昧になってきている。NGO と軍との関係はいかなるスタンスを取るべきかという問題は、欧米、特にヨーロッパの NGO 間で長年議論されてきた。アフガニスタン等の紛争地に展開する NGO としては、「オックスファム」や「セーブ・ザ・チルドレン」が有名であり[12]、治安の確保にしても人員や物資の輸送にしても、軍とのかかわりを完全に避けて活動することが現実には難しくなってきている[13]。また、NGO と軍との関係が、日本の NGO にとって切実な問題となってきたのは、2003 年に開始された軍民専門家チームを一体化させた新たな形態の「地域復興チーム(Provincial Reconstruction Team: PRT)」が活動するようになってからである。

このような状況を踏まえ、米国では軍の立場から厳格な指針を定めている。米統合参謀本部 JP3-29「海外における人道支援(Foreign Humanitarian Assistance)」によれば、パキスタン大地震のような大規模自然災害に対して米国は、国務省、国防省、USAID が一体となって、災害救援に当たるように定

[10] http://idea.usaid.gov/sites/default/files/attachments/volag2011_0.pdf、2012 年 12 月 1 日アクセス。
[11] Abby Stodard, "With us or against us?: NGO Neutrality on the line," *Humanitarian Exchange Magazine,* issue 25, December 2003.
[12] http://www.oxfam.org、http://www.savethechildren.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。
[13] 大西健丞『NGO、常在戦場』徳間書店、2006 年、239-240 頁。

められ、その中心的組織が統合軍指揮官であると規定されている[14]。そこでは、あくまでも被災国に対する支援は、補完的な立場であることと、災害救援の初動に優れ、災害救援に多くの経験を有する NGO との調整及び協働の重要性が強調されている[15]。

米軍が、文民組織との関係に関する活動原則としてまとめたものが、2001 年 2 月の米統合参謀本部 JP3-57「民軍活動のための統合ドクトリン(Joint Doctrine for Civil-Military Operations)」であり[16]、2008 年 7 月に米統合参謀本部 JP3-57「民軍活動(Civil-Military Operations)」として改定され、民軍活動を「軍が、文民組織（政府、NGO、現地当局、住民を含む。）との間に関係を確立し、維持し、影響力を行使し、またはこれを利用する指揮官の活動」と定義している[17]。

また、2005 年 11 月、米国防総省指示(DOD Directive)3000.05「安定化、治安、移行及び復興作戦に対する軍事的支援(Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations)」により、民軍協力の促進が指示されている[18]。

そして、2009 年 3 月 20 日に改定された米統合参謀本部 JP1「米国軍ドクトリン(Doctrine for the Armed Forces of the United States)」は、米統合ドクトリンの総則的存在であり、統合作戦を実施するための指揮統制等がまとめられているが、その第 7 章には、省庁間調整、政府内調整とともに、NGO との調整について記載されている[19]。その核心は、統合軍指揮官は、単に他の組織との競合を減ずるだけではなく、時には他の組織の能力を引き出し、時には自己の能力を提供することにある。そして、NGO とは、作戦前及び作戦後を含む

---

[14] Joint Chief of Staff, *Joint Publication 3-29: Foreign Humanitarian Assistance*, March 17, 2009.
[15] Ibid., p. Ⅰ-1, pp. Ⅱ-28-30.
[16] Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, February 08, 2001.
[17] Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-57: Civil-Military Operations*, July 08, 2008.
[18] U. S. Department of Defense, *Directive 3000.05: Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations,* November 28, 2005.
[19] Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 1: Doctrine for the Armed Forces of the United States*, March 20, 2009.

全作戦期間を通じて調整が必要としている[20]。

さらにその細部については、米統合参謀本部 JP3-08「統合作戦における組織間調整(Interorganizational Coordination During Joint Operations)」によるとされている[21]。これは、2011 年 6 月 24 日に 2006 年版を改定したもので、全政府アプローチ、戦略的コミュニケーション、プライベートセクター、統合任務部隊等が付け加えられた。全体の構成は、第 1 章：組織間調整の基礎、第 2 章：組織間調整の実施、第 3 章：国内的考慮事項、第 4 章：対外的考慮事項であり、NGO については、三ヶ所にわたって記載されている。

まず、米国においては年間 2.5 億人にも及ぶ NGO が支援に従事している。NGO は、危機に対して迅速かつ効果的に対応できる能力を有しているため、民間と軍がしなければならない労力を減らす、すなわち、部隊指揮官が作戦に専念できる余地が増えるとしている。そして、NGO と軍は、思想的な相違と異なった義務を有しているが､短期的目標は非常によく似ている｡したがって、共通の土台を持つことが最重要であるとしている[22]。

また、国内的考慮事項においては、「国家災害ボランティア機関（National Voluntary Organizations Active in Disaster）」というフォーラムが紹介され、そこでは、災害に対する準備、対応、復興というサイクルにおける知識と資源の分配を図っている[23]。

そして、対外的考慮事項としては、NGO の役割と NGO に対する軍の支援について論述し、NGO は、世界中の人道支援が必要なところにおいて支援をしており、特に自然災害については、国連人道問題調整事務所（UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA）の「オスロ・ガイドライン(Oslo Guidelines)」に基づいて、民軍関係を調整している[24]。

このように一連の統合ドクトリンでは、オスロ・ガイドラインをはじめとして人道主義の原則が厳格に規定されている。このガイドラインの経緯について

---

[20] Ibid., p. Ⅶ-1.
[21] Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-08: Interorganizational Coordination During Joint Operation*, June 24, 2011.
[22] Ibid., p. Ⅱ-16.
[23] Ibid., p. Ⅲ-18.
[24] Ibid., p. Ⅳ-12.

分析してみると、1990 年代以降、紛争地域や災害地域における民軍関係について、UNOCHA や赤十字国際委員会(International Committee of the Red Cross: ICRC)、関係する NGO を含んだ人道機関間常任委員会（Inter-Agency Standing Committee: IASC）等により、いくつかの指針やガイダンスが示されていることが分かる。

1994 年 5 月、国連人道問題局（Department of Humanitarian Affairs: DHA）が中心となって、45 ヶ国と 25 の国際機関が集まり、「災害救援における軍と民間防衛資産の活用に関するガイドライン(Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief – "Oslo Guidelines")」[25]を作成した。「オスロ・ガイドライン」では、国際災害救援支援の際の迅速かつ効果的な軍及び民間防衛資産（Military and Civil Defence Assets: MCDA）の活用を行うための基本原則を定めており、2007 年に改定されている。

また、2003 年3月には、UNOCHAが「複合緊急事態における国連人道活動のための軍と民間防衛資産の活用に関するガイドライン(Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities In Complex Emergencies)」(以下、MCDAガイドライン)を策定し、軍隊に協力を求める場合の六つの基準を示している[26]。

① 軍事的資産の使用要請は、政治的な当局からではなく、人道・現地調整官が人道上の配慮のみに基づいて決定する。

② 軍及び民間防衛資産は、最後の手段として人道援助機関に利用される。つまり、軍事的資産は、文民の側に代替措置がない場合に、緊急の人道的ニーズを満たすために実施する。

③ 例え軍事的資産を活用したとしても、人道活動は文民の性格と特徴を保つ。軍事的資産は軍の統制下に残るものの、人道活動の全般的な権限と統制は人道援助機関が保持しなくてはならない。このことは、軍事的資

[25] United Nations, DHA, "Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief," May 1994, Rev. 1.1, November 2007.
[26] United Nations, OCHA, "Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities In Complex Emergencies," March 2003, p.9.

産が文民の指揮統制下に入ることを意味しない。

④　人道活動は、人道援助機関が実施しなくてはならない。軍事組織は人道活動を支援する役割はあるが、本来業務における人道援助機関と軍事組織の役割と任務を明確に差別化するため、可能な限り、直に人道援助を施してはならない。

⑤　軍及び民間防衛資産を活用する際には、予め期限と規模を明確にし、今後どのように文民への移譲を進めていくのかを明らかにする。

⑥　人道活動を支援するために軍事要員を派遣している各国は、国連行動規範(UN Codes of Conduct)と人道原則を遵守しなくてはならない。

さらに、2004 年 6 月、IASC が発行した「複合緊急事態における民軍関係－IASC 参考文書(Civil-Military Relationship In Complex Emergencies – An IASC Reference Paper– )」(以下、IASC ペーパー)では、いかなる場合でも軍との関係には慎重を期さねばならないとした上で、同じ地域に存在する軍隊とどう関わっていくかを規定しており、次の十三の原則が示されている[27]。

①　人道主義、中立性、不偏性

②　脆弱な人々への人道的なアクセス確保

③　現地の人々からの認知

④　差別を廃しニーズに基づいた支援

⑤　人道的活動における民軍の峻別

⑥　人道的活動における独立性の確保

⑦　人道機関職員の安全確保

⑧　相手に危害を与えないこと

⑨　国際法の遵守

⑩　現地の文化や慣習の尊重

⑪　紛争当事者の合意

⑫　軍への協力は最後の手段

⑬　軍への依存回避

[27] United Nations, OCHA, "Civil-Military Relationship In Complex Emergencies – An IASC Reference Paper–," June 28, 2004, pp. 8-10, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4289ea8c4.html, Accessed on December 1, 2012.

また、国連は、民軍間の連携協力を「国連シムコード（Civil Military Coordination：UNCMCoord）[28]といった文民組織と軍との関係を律するハンドブックを作成しており、人道活動が中立・公平原則に依拠しつつも、人道緊急事態において軍事組織が果たすべき役割があることを認めている。

この MCDA ガイドラインと IASC ペーパーに共通しているのは、人道性と中立性と不偏性といった人道主義の原則に基づいていることである。そして、人道主義的対応をさらに進めるために、品質と説明責任への考慮を自主的規範として導入しているのが、「スフィア・プロジェクト（Sphere Project）」である[29]。1997 年に、人道援助を行う NGO のグループと国際赤十字・赤新月運動によって、人道援助の主要部分全般に関する最低基準を定めるために開始され、その目的は、災害に影響を受けた人々へ提供される支援の質を向上し、説明責任を果たせるようにすることである。特に、人道対応期間に焦点を当て、被災者の緊急の生存ニーズを満たす行動を網羅し、広範な普及をねらっており、このスフィアの原理は、次の二つの信念に基づいている。

第一に、災害や紛争の被災者には尊厳ある生活を営む権利があり、したがって、援助を受ける権利があること。

第二に、災害や紛争による苦痛を軽減するために実行可能なあらゆる手段が尽くされるべきであること。

この二つの信念に基づき、「スフィア・プロジェクト」は、人道憲章の枠組みを作り、生命を守るため、①給水・衛生・衛生促進、②食糧の確保と栄養、③シェルター・居留地・ノン・フードアイテム、④保健活動、からなる四つの主要セクターを定め、それぞれの最低基準を確認している。

このように、米軍は統合ドクトリンや国連の各ガイドライン等において、NGO と軍の関係には厳格な人道主義の原則が貫かれており、また、NGO 側も、より具体的な規定を有していることが分かる。

---

[28] United Nations, OCHA, “United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook,” Version E 1.1, 2008.

[29] http://www.sphereproject.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。

## 3　東日本大震災における NGO の活動実績と課題

それでは、NGOが具体的にどのような活動を実施することができるのか、東日本大震災を例にその活動実績と課題について分析してみる。東日本大震災による被害は想像を絶するもので、その対応は困難を極めた。海外の紛争や災害における緊急人道支援においてNGOが培った経験・ノウハウは、東日本大震災においても、迅速かつ効果的な支援の原動力となった。地震と津波による被害は地方自治体等の組織機能を一部喪失させたが、認定NPO法人「ジャパン・プラットフォーム(Japan Platform: JPF)」が有するプラットフォーム機能が発揮した「つなぐ力」が、その状況を補完する上で大きな役割を果たした[30]。被災地の地方自治体、行政機関、民間企業、NGO等と現場のニーズをつなぐことで、迅速かつ効果的に被災者へ支援が届けられるメカニズムが構築された。その中で大きな役割を果たしたのが、NGOであった。

2011 年 3 月 11 日発災の翌日、JPF、「ピースウィンズ・ジャパン」、「アドラ・ジャパン」、「チャリティ・プラットフォーム」がパートナーを組み、公益社団法人「シビック・フォース」を通じて、ヘリを被災地に飛ばした。その後、物資の配布や炊き出し、災害ボランティアセンターの運営等の多くを担った[31]。

災害支援のプロフェッショナル NGO である「シビック・フォース」は、災害発生時に、一人でも多く、そして早期に救助するために、平素から行政、企業、NGO 等との緊急即応体制を進めている。その柱は、「ヒト」、「モノ」、「資金」、「サービス」を提供し合い、「調整」し協力関係を作っていくこととしている。例えば、ヒトでは、経験豊富な各種 NGO が参加すること、モノでは、水や食糧、衣糧、生活用品の提供、サービスでは、ヘリによるレスキュー隊、トラックによるロジスティック支援、医療のエキスパート派遣、トレーラーハウスやコンテナハウスの提供等を想定している。

それでは、東日本大震災における NGO の主な活動実績について、物資支援、ボランティア派遣、保健・医療活動に分けて概観した上で、NGO 活動の課題について検討してみる。

---

[30] http://www.japanplatform.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。
[31] http://www.civic-force.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。

### (1) 物資支援

特定非営利活動法人「アドラ・ジャパン」は、キリスト教精神を基盤とし、世界各地において人間の尊厳回復と維持を実現するため、国際協力を行っている[32]。その方法は、各国アドラ支部とパートナーシップを築きつつ、人種・宗教・政治の区別なく、全人的援助と自立を図る支援を継続していくことである。

東日本大震災への対応は、アドラ設立以来、最大の事業規模となり、約 9 億 5,400 万円 6 事業を実施した。初動の対応としては、 宮城県亘理郡山元町において、災害対策本部職員等約 100 人に対し炊き出し支援を実施した。また、生活必需品の提供については、宮城県東松島市等被災者 4,320 世帯、福島県田村市等 9 市町村延べ 26,683 世帯に実施し、福島県立小・中・高校を対象にした学校備品の提供や、自転車の寄付、制服支援等も行っている。さらに、宮城県山元町の仮設住宅住民 1,030 世帯等に対しては、被災地において共助を含めたコミュニティづくりのため、住民のニーズ把握や見守りの活動を実施している。

これらの物資輸送には、移動手段が欠かせない。株式会社「高橋ヘリコプターサービス」は、官民が連携し、現場主導の態勢を構築するため「シビック・フォース」と連携した。東日本大震災では、支援の窓口となる地方自治体が被災し、機能の一部が喪失してしまったため、NGO は地方自治体をサポートしながら、同時に被災地のニーズに応えた。臨機応変な活動が可能な民間だからこそ把握できるニーズもあり、そのニーズに応えていくために、民間ヘリ会社を活用する意義も大きかった。

中央政府、地方自治体、大企業、中小企業、NGO、それぞれに状況に応じてできることが異なり、各得意分野を共有し合う関係づくりを、今後早急に作っていくことが重要である。

### (2) ボランティア派遣

一般社団法人「ピースボート災害ボランティアセンター(PBV)」は、阪神淡路大震災後、15 年以上にわたり、トルコ、台湾、パキスタン、新潟、四川省等における大地震、スリランカの大津波、ハリケーン「カトリーナ」等、世界中

[32] http://www.adrajpn.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。

の自然災害被災地で緊急救援活動を行っている[33]。

これまでに蓄積された災害ボランティア派遣活動と国際緊急救援活動の経験を土台に、発災後、PBV は、いち早く大規模なボランティアを組織し、宮城県石巻市等において、炊き出しや泥かき、物資配布、避難所への支援等に当った。外国人ボランティアや企業ボランティア等も積極的に受け入れ、1 日当たり約 200 人のボランティアにより、刻々と変わる現地ニーズに合わせた多様な支援活動を展開した。PBV は国境を越えた災害支援活動の担い手でもあり、すでに、世界約 50 ヶ国から 400 人を越える国際ボランティアを受け入れている。

### (3) 保健・医療活動

特定非営利活動法人「国際保健協力市民の会シェア」は、健康で平和な世界を全ての人とのわかちあう（シェア）ために、草の根の立場から行動を起こした医師・看護師・学生等が中心になり、1983 年に結成された国際保健 NGO である[34]。すべての人が心身ともに健康に暮らせる社会を目指し、保健医療支援活動を、タイ、カンボジア、東ティモール、南アフリカ、日本で進めている。

発災後、宮城県名取市での緊急支援の後、気仙沼市において自宅・避難所・仮設住宅への巡回訪問や健康相談を中心に、保健医療支援活動を行った。3 月下旬気仙沼市において、地元の医師、介護事業者等や県外医療支援チームが協力して結成された「気仙沼巡回療養支援隊」の健康相談班に参加し、在宅被災者、主に高齢者や母子等を巡回訪問しての安否確認や健康相談、乳幼児健診の案内や在宅ケアの側面支援等を行った。6 月からは仮設住宅、小規模避難所の訪問も開始した。巡回訪問で得られた安否情報及び健康相談の結果等を記録・整理し、気仙沼市の行政関係者をはじめ、地元の医療介護事業者とも情報を共有しつつ、ニーズに応じた支援を行った。

特定非営利活動法人「チャリティ・プラットフォーム」は、心理臨床をライフワークとしており、2008 年 3 月より NPO 法人「メンタルサポート・ネットワーク」の代表として、子育てに関わるメンタルケアを行っている[35]。発災後、

[33] http://pbv.or.jp、2012 年 12 月 1 日アクセス。
[34] http://share.or.jp、2012 年 12 月 1 日アクセス。
[35] http://www.charity-platform.com、2012 年 12 月 1 日アクセス。

福島県における育児中の母親のメンタルケア、全国 6,000 団体を超える NGO とのコミュニケーション網、250 社を超える企業と寄付先の懸け橋となっている。

### (4) NGO 活動の課題

これらの活動がどのような NGO でも実施できるかといえば、決してそうではないであろう。NGO の活動については、国際基準が厳格に定められており、その遵守度と実績が、一つの指標を与えてくれるであろう。例えば、緊急時に即応する実働部隊(Implementation)と言える「ピースウィンズ・ジャパン」は、ICRC と国際的な NGO が協力してまとめた「国際赤十字・赤新月運動及び災害救援を行う NGO のための行動規範（Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief)」に署名している[36]。これには、人道的見地を最優先する、政府による外交政策の手段として行動しない等の、援助に携わる者としての基本的な姿勢が示されている。また、「スフィア・プロジェクト」をはじめとする国際的に認められた援助の基準を参考にして事業計画を立て、援助の質を保つように努めている。

いかなる組織も、実際に動かなければ機能しないのは当然のことである。そのような観点から、一時的な混乱状態におかれた東日本大震災において、意志のある多数の NGO 集団を組織として機能させる上で有効であったのが、様々な組織を受け入れるプラットフォーム機能である。

ここで、NGO と日本政府、経済界が共同で設立した国際人道支援組織である JPF の存在に着目してみる。JPF は、34 の NGO が加盟し、海外で災害が発生した際、日本の NGO が緊急援助を迅速に展開できるよう主に資金面でサポートする団体で、ハイチやスリランカ、パキスタン等で救援実績がある。2000 年の発足以降、37 の国や地域で総額 219 億円による 755 の支援事業を実施してきた。

東日本大震災においても、JPF は十分に機能した。資金も活動拠点もない中、JPF として初となる大規模災害への国内出動であった。発災後から 3 時間と経

[36] http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct、2012 年 12 月 1 日アクセス。

たずに、JPF の加盟団体と企業へ支援開始の情報発信を始め、5 時間後には JPF 加盟団体が東北に向けて走り出し、6 時間後には企業から最初の支援金が届いた。支援金は想像を超えるスピードで集り、1 ヶ月後には 20 億円を超えている。また、2012 年 3 月までの 1 年間で、約 3 千社の企業と約 4 万人の個人から、合計約 70 億円の支援金が集まり、すでにその 80%は JPF 加盟団体を通じて支援活動に活用されている。

もともと、国際的プラットフォームの位置づけにあったJPFは、このように国内においても十分に機能したのである。そして、国内におけるNGOのプラットフォームである「シビック・フォース」は、東日本大震災で経験した「連携の力」を次の災害でも最大限活かすため、洋上救難や災害派遣のプロである海上自衛隊のような組織・関係者との連携を進めつつ、次の災害に向けた準備を進めている[37]。

東日本大震災の被害は、未曾有のものであったが、世界に目を向けると、同種の緊急事態は多発している。これまで発展途上国の人々に限定して支援してきた国際協力 NGO も、東日本大震災を契機に国内にも目を向けるようになり、NGO の活動は、より双方向かつ多角的になっている。JPF の設立により、外務省、経団連、NGO、民間財団、学識経験者、メディアが一体となって緊急支援を行う枠組みが形成された。海上自衛隊も、こうした枠組みとの連携も積極的に検討すべきであり、緊急支援の重要な担い手であり、「つなぐ力」「連携の力」を有する NGO との連帯感を深め、国民の理解を得る必要性がある。最も重要な課題は、これらの組織間の調整をどのようにとっていくかにあり、また政府や地方自治体の機能が喪失するような緊急事態において、いかに海上自衛隊の能力が発揮、活用できるか、その存在意義が問われているのである。

## 4　HA/DR 初動における海上自衛隊と NGO

「日本郵船は海運の資源とノウハウを生かし、『ジャパン・プラットフォー

[37]「海上自衛隊との連携－救難飛行艇 US-2 の構造を知る」海上自衛隊幹部学校、2012 年 6 月 12 日、http://www.civic-force.org/activity/activity-899.php、2012 年 12 月 1 日アクセス。

ム』と組んで援助物資の無償輸送を行った。日本国内の企業・団体から提供された食糧、医療機器、生活用品など、合わせて 6500 万円分の物資が、日本郵船の船によってスリランカとインドネシアへ運ばれ、現場で活動する NGO の手で被災者に届けられた。」[38]これは、2004 年のスマトラ沖地震に際しての「シビック・フォース」代表理事の大西健丞氏の言であり、ここに、HA/DR における海上自衛隊と NGO のあるべき関係の手掛かりを見出すことができるのではないであろうか。その核心は、いかにそれぞれの組織の資源とノウハウを活かすかにある。

### (1)　HA/DR 初動時に必要なこと

HA/DR において、NGO とともに活動する際、海上自衛隊に最も期待されている役割の第一は、海上プラットフォームの提供、すなわち、シー・ベーシング機能の発揮である[39]。大規模災害に伴い地方自治体機能が喪失し、陸上インフラが破壊され、現場へのアクセスが制限されるような混乱状態においては、海からのアプローチは極めて有効である。東日本大震災の教訓を踏まえれば、特に、津波によって陸から寸断された島嶼や半島部、孤立した地域に対するアクセスの確保には有効である。より具体的には、「ひゅうが」型護衛艦であれば、生活インフラごと移動できるという災害時には最重要な機能を常時保有し、各組織間の調整を一元的に実施する司令部機能を有するとともに、自衛隊のみならず、警察や消防、NGO 等のヘリを一元的かつ集中的に運用することができる航空機基地機能を発揮することが可能であり[40]、HA/DR の初動において極めて有効である。

第二に、C4I 能力を活用しての情報共有である。多彩な経験とノウハウを有する NGO の初動の早さを全面的に活用し、特に被災者情報を正確に把握することが最重要である。大規模災害に際しては、国家を挙げての対応が求められ、

---

[38] 大西『NGO、常在戦場』237 頁。
[39] 大規模災害におけるシー・ベーシングの有効性については、下平拓哉「東日本大震災における日米共同作戦－日米同盟の新たな局面－」『海幹校戦略研究』第 1 巻第 2 号、2011 年 12 月、50-70 頁。
[40] 下平拓哉「『ひゅうが』型護衛艦を含む部隊運用コンセプト」『波涛』通巻第 210 号、2010 年 9 月、63-67 頁。

防衛省自衛隊も速やかに統合任務部隊（Joint Task Force）を編成する必要がある。しかしながら、調整機構の立ち上げに時間を要した場合、喫緊の初動対応に影響を及ぼしかねない。自国の安全を保つためには、自分の意志と力で速やかに対応することが必要であり、海上自衛隊は、初動において全力を投入し、早期に状況調査（Fact Find）を行うとともに、各組織に連絡員（liaison）を派遣することが肝要である。

### (2) 「現場力」と「地域力」の融合

海上自衛隊が、現場の状況に応じて、海軍力の特性である即応性、柔軟性、自己完結性、機動性をいかんなく発揮する作戦能力は、現場においてともに活動する人々の能力と相まることによってはじめて生きた力、すなわち「現場力」とも言うべきものになるであろう。そして、その「現場力」とともに、合わせてその地域が有する潜在的な「地域力」を活性化させることが重要である。市民による自発的な行政参加や行政機関と市民団体による協働のまちづくりを推進するための原動力となる「地域力」が、今日ますます注目されてきている。この「現場力」と「地域力」をつなぐ接着剤として期待できるのが、NGO である。軍とは中立性を保ちながら人道支援するというのが NGO の原則であるが、現実世界を考えた場合、軍との関係は避けては通れない問題となってきている。NGO に大きく貢献が期待できるものは、初動の速さとノウハウである。また、自衛隊が対応できなかった部分をカバーできる相互補完関係にある。医療関係者や建築士等を含めたスタッフの派遣や訓練、想定プランの作成、また不足するヘリや船舶を活用した援助物資の輸送等も可能である。

### (3) 動く組織の必要性

海上自衛隊も、NGOも、ともに活動していく上で必要なことは、動く組織として活用することであり、限定された資源の中で一層の効率化を図ることである。東日本大震災の大きな教訓の一つは、予想外、想定外の事態にも備えなければならないということである。そのためには、「戦力外を戦力にする」着眼が必要である[41]。したがって、支援可能な組織には、自発的に、可能な期間に、

[41] NGO「シビック・フォース」代表理事・大西健丞氏とのインタビューによる。2012

可能な場所に、可能な範囲で参加すればよく、特に、初動においては支援内容や派遣地域のある程度の重複といった非効率性はやむを得えないものである。そして、迅速な初動の後には、早期に調整態勢を確立させていくことが重要である。HA/DRを調整する強力な司令部機能をマルチアクターによって構築し、数多くの組織を戦力化させ、調整していくことにより、拡張性のある重層的な方策を模索することが可能となる。

### (4) 民軍協力の推進

最後に、民軍関係のギャップを埋めるために必要なことについてまとめてみる。第一に、人命救助第一という共通の価値観の共有である。多くの人命を救うためには、利益の増進とコストの削減を進めることが必要であり、そのためには民軍協力は不可欠である。民軍協力の可能性と限界として、活動期間が限定されていれば協力は容易であるが、活動期間が未定の場合、協力は難しくなる。活動地域が2004年のスマトラ沖地震のように被災地へのアクセスが悪く、軍事組織の輸送能力に頼らざるを得ない場合、必然的に民軍協力関係は構築されやすい。また、活動の枠組みが単純であれば、軍及び文民組織の利得構造は簡単であり、協力は容易であるが、活動の枠組みが複雑になれば協力も難しくなることに留意しなければならない。

第二に、平素における軍の有用性とその有効活用である。軍の有用性が本来的に「戦争における勝利」から平素からの「国際秩序の維持」まで幅広く拡大する中で、HA/DRの問題は、軍事組織だけで解決できる問題ではなくなってきている。軍のアセットだけで対応することは不可能であり、文民組織との協力は必要不可欠である。しかしながら、多様なアクターが存在すればするほど、協力は難しくなる。だからこそMPAT(Multinational Planning Augmentation Team) のような多国間の取り組みを一元化するシステムや多国間訓練において[42]、平素から各国軍隊間の意思疎通を図る必要があり、これに国連、国際機関及びNGO等、関連組織が一体となって取り組むことが重要である。そして、

---

年 8 月 3 日。

[42] http://www.mpat.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。米太平洋軍は、多国間協力を円滑に進めるための標準手続(Standing Operating Procedures: SOP)を策定している。

これらを踏まえることによって、「任務の組織である海上自衛隊」と「理念の組織であるNGO」の協働は達成することができるのである。

## おわりに

未曾有の大規模災害に際しては、国家を挙げての対応が求められる。もし、東日本大震災を上回るような事態が生起すれば、かつてない規模の支援が必要となるであろう。HA/DR においては、「必要な人に必要な支援を」実施することが基本であり[43]、海上自衛隊のみでは限界があり、また海上自衛隊のみの問題ではないことは明白である。今後、無限の潜在力を有している NGO や企業の力が、新たな可能性を拓き、特に多様性を特徴とする NGO は、組織間の接着剤として大いに期待できる。

HA/DR における海上自衛隊と NGO の関係とは、民軍関係のギャップを乗り越えて協働することにより、海上自衛隊が発揮する「現場力」と地域が有する「地域力」を融合させることができるところにある。そして、変化する現場のニーズを正確に捉え、国家の総力を最大限かつ効率的に発揮できるように、時間的、地理的、能力的に柔軟に役割分担をしていくことが肝要である。

海上自衛隊に最も期待されていることは、長年培った「現場力」を発揮することであり、その根源が、海上プラットフォームにある。今後は、アジア太平洋地域における大規模災害発生時に、各国・地域の企業、NGO、行政が各組織の壁を越えて連携することで、それぞれが持つヒト、モノ、資金、情報を各国間で共有・活用し、より迅速で効果的な支援を目指す組織体である「アジアパシフィックアライアンス(Asia Pacific Alliance)」[44]との連携も模索していくことが必要であろう。そして、HA/DR の実効性を高めるためには、リアリティある空間での訓練こそが必須なのである。

---

[43] 大西『NGO、常在戦場』243 頁。

[44] 2012 年 10 月 22 日～25 日に、インドネシアで実施された「第 5 回アジア防災閣僚級会議」において、NGO「シビック・フォース」代表理事の大西健丞氏が提案、現在、日本、韓国、インドネシア、フィリピン、スリランカがメンバーとなっている、http://apadm.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。

海幹校戦略研究　2013 年 5 月(3-1)

# 海上自衛隊広報の課題と挑戦

## ―― 米軍広報との比較から ――

前 山 一 歩

## はじめに

在日米軍司令部のホームページのトップに「日本の自衛隊に捧げます（TRIBUTE TO JAPAN SELF DEFENSE FORCE）」[1]というビデオクリップがある。そこには、次のようなコメントが載せられている。

3 月に起こった東日本大震災そして直後のトモダチ作戦をきっかけに、米軍ではこれらの災害救援活動や人道支援活動を主導した日本の自衛隊へ捧げるビデオを製作しました。このビデオには自衛隊員が勇ましく奮闘する姿、そして彼らから日本の皆さんへあてた励ましのメッセーが収められています。私たち米軍では、彼らのメッセージがより多くの日本の皆さんそして世界の人々に届くことを願っています。最後に、被災した方々の救助そして被災地復興へ向けた活動の一員となれたことをとても光栄に思います[2]。

このビデオクリップは、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災においてトモダチ作戦に参加していた米軍の女性カメラマンと在日米軍広報部の日本人女性スタッフ 2 人が被災地を取材して作り上げたものである。映像を撮影したカメラマンはトモダチ作戦のために米太平洋軍が編成した米統合支援部隊（Joint Support Force：JSF)の広報スタッフとして派遣され、彼女が撮影したトモダチ作戦をはじめとする東日本大震災に関する写真や映像は、様々な形で米軍の広報ツールとして利用されている。

米軍放送網（American Forces Network：AFN）は米軍のラジオ放送として日本でもよく知られているが、米軍の広報体制は、AFN による米軍基地内でのテレビ放送をはじめ、各種新聞の発行、ウエブサイトの運営など多様である。

[1] http://www.usfj.mil, Accessed February 22, 2013.
[2] http://www.usfj.mil, Accessed February 22, 2013.

こうした様々な広報活動については、米統合参謀議長から「広報に関する統合ドクトリン(Joint Publication 3-61 Public Affairs)」[3]（以下 JP3-61 という）が統合作戦をサポートする広報の原則やガイダンスとして示されており、より具体的な内容について統合軍司令部が「指揮官の広報ハンドブック(Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy)」[4]を作成し標準化を図っている。米軍が、報道機関と同等レベルの洗練された情報・記事や映像を用いて部内外に対する広報を実施するにあたり、米国防省は国防情報学校(Defense Information School：DINFOS)において政府職員や軍人を一元的に教育している。「日本の自衛隊に捧げます」を作成したカメラマンも、DINFOS の写真課程を修業し、イラクやアフガニスタンにおいて撮影任務に就いた経験を持っていた。米軍は、彼女のような高度な映像感性と撮影技術を持つ人材と、政府から現場まで一貫した広報スタンスによって高度な内容の広報を実施できる態勢を整えている。

ところで、JP3-61 の「3」は米軍において作戦・運用のカテゴリーであることを示している[5]。防衛省・自衛隊における広報が、一般企業や官庁、地方自治体などと同じように総務・監理系統におかれている一方で、米軍は広報を作戦・運用に位置付けている。これは、米軍と防衛省・自衛隊の間に広報に対する基本的な考え方に大きな相違があることを示している。米軍の広報は 80 年以上にわたり、その時代の社会情勢や技術の進歩に最適解を求め、常に試行錯誤を繰り返してきた歴史を持っており[6]、その集大成である JP3-61 が作戦・運用のカテゴリーにあるということは非常に興味深い。

本稿では、米軍が広報を作戦・運用として捉えている視点を手掛かりに、海上自衛隊広報が直面している課題を明らかにする。このためまず、米軍広報の統合ドクトリンである JP3-61 のうち米軍における広報の役割や機能、2010 年

---

[3] Joint Chief of Staff, *Public Affairs*, Joint Publication 3-61, August 25, 2010. [hereafter JP3-61]

[4] US Joint Forces Command Joint Warfighting Center, *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy Version 3.0,* June 24, 2010.

[5] 米軍や自衛隊、NATO など一般的に軍事組織では、「1」が総務・人事、「2」が情報、「3」が作戦・運用、「4」が後方支援（ロジスティックス）、「5」が防衛計画、「6」が通信となっている。ここに統合参謀本部の作戦運用部であれば、JOINT の頭文字と数字を合わせて「J3」と表記される。

[6] http://www.dinfos.osd.mil/dinfosweb/History.aspx, Accessed February 20, 2013.

に現行版への改正で追加された「統合広報支援組織(Joint Public Affairs Support Element：JPASE)」及び写真や映像情報を提供するコンバット・カメラ(Combat Camera：COMCAM)の機能について概観し、作戦・運用の中でどのように活用されているかを明らかにする。その上で米軍の広報と海上自衛隊における広報の相違点を見極め、海上自衛隊広報の課題について明らかにしていきたい。

## 1　JP3-61 の概要

現在使用されている JP3-61 は 2010 年 8 月 25 日に発刊された。JP3-61 の目的は、広報における基礎的な原理やガイダンスによって統合作戦を支援することであり、広報作戦及び戦略広報の任務を実施するためのものであるとしている[7]。JP 3-61 は統合参謀議長の下で作成され、４軍が統合作戦や多国籍軍等での作戦に適応できるように編集されており、ここでは JP3-61 を概観し米軍の広報に対する基本的な考え方を明らかにする。

### (1) 広報の意義と役割

広報の軍事作戦における役割については様々なものがある。現在の軍事作戦は平時から有事まで様々なスペクトラムがあり、それに応じた広報が実施すべき役割は多様である。図１はこの状況を示している。広報は、平時における諸外国との友好関係の構築や、意見の表明、誤報道対応、プロパガンダ宣伝対応から、有事における作戦支援、作戦状況の公表、国家戦略・政策の支援や達成といった様々な役割を担っている。JP3-61 では、日々の広報対応やメディアに対する情報提供は、作戦の実施や部隊の運用と表裏一体であり、多様な関係者と内容を整合・調整することで作戦を成功に導いていくとしている[8]。

このような多様な役割を担う米軍の広報には、３つの大きな役割がある。それは、第１に自己の組織の外に情報を発信する部外広報、第２に組織内や組織の構成員に情報を発信する部内広報、そして第３に指揮官に対する報告・助言である。これらについて JP3-61 は次のように説明している。

[7] JP3-61 p.i.
[8] Ibid., p.I-4.

図 1：広報の軍事作戦における役割

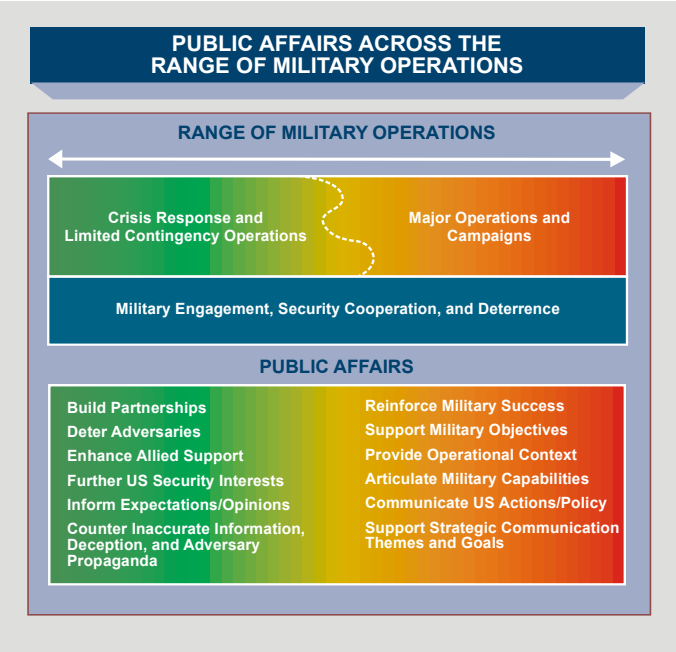



**Figure I-2. Public Affairs across the Range of Military Operations**

出典：JP3-61, p.I-5.

まず、第 1 の部外に対する広報については、米国民や世論と対話する義務があり、同様に米国の国益が国際社会から理解してもらえることが広報の責務であるとしている[9]。すなわち、積極的に正しい情報や映像を国内や国際社会に発信し、米国の作戦行動に対する理解を促進することで、敵対勢力のプロパガンダ[10]の効力を低減させ、国家、戦略、作戦の目標を達成していくことができる

[9] Ibid., p. I -1.

[10] 米軍におけるプロパガンダの定義については、「直接的または間接的にスポンサーの利益になるように、あらゆる集団に対し計画的に意見、感情、物事に対する姿勢や行動について、本質を偏ったり誤解させる各種のコミュニケーションの方式」としている。(Joint Chief of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02.)

としている。ただし、積極的に広報活動を実施する中で、軍事作戦に関わる公表できない情報を守ることは極めて重要であり、広報と作戦情報の保全とのバランスを図っていくことが重要であるとしている[11]。これは、報道の自由を保証する民主主義国家における広報が、作戦保全とのバランスを取りながら業務を実施しなければならない極めてデリケートな任務であることを示しており、公表できる情報と保全すべき情報の峻別や公表可能情報の検討などに多大な時間が必要とするため、広報が作戦・運用と一体化しなければならない最も大きな理由の一つがここにある。

したがって、JP3-61 では広報計画の作成について関係各方面との詳細な調整や意思の疎通を行いながら計画を準備し、情報を発信することの重要性が強調されている。周到な広報計画は作戦遂行に積極的な好影響を与える一方で、行きあたりばったりの不十分な広報計画と情報の発信は、仮に作戦が成功した場合であっても戦略的な失敗を導くことがあると明記している[12]。これは、ベトナム戦争、湾岸戦争、テロとの戦いなどの教訓と、情報化社会という環境条件への適合を考慮したものと推察でき、部外広報によって軍事作戦と米国社会との関係を良好に保つという考え方は、民主主義国家であり情報化社会となっている日本にも共通することから注目すべきものである。

第２の部内に対する広報については、米軍の将校や兵士、そしてその家族に対し、国防省や上級司令部が様々な政策に関する説明、行動予定、各種の計画、作戦・運用による勤務や家族の生活への影響などに関する情報提供を適時に実施していくことの重要性を強調している。これは作戦を実施している部隊のみならず、米軍全体士気の維持・向上や即応態勢の強化に関わる問題であるとしている[13]。米軍内の士気の低下や家族の不安は徐々に米国社会へ影響を及ぼすと認識されており、こうした状況は米軍に対する理解や信頼を低下させるだけでなく、場合によっては非難の対象となることから、部内広報についても重視している。特に、広報といえば部外広報というイメージが強い中で、米軍は部外広報のみでは作戦環境の安定化は困難であると認識し部内広報も重視してい

11 Ibid.
12 JP3-61, p.I-2.
13 Ibid., pp.I-4 -5.

る点は注目すべきである。

そして、第３に米軍が重視している広報の役割は、指揮官に対する報告や助言である。これは、報道官(Public Affairs Officer: PAO)が指揮官に対し、報道分析や写真、映像情報を報告や助言をすることにより、指揮官の情勢判断に寄与するというものである[14]。PAO はメディアや社会がどのような関心が何であるのか、米軍はどのように受け止められ評価されているのか、広報から発信した情報はどのように理解されているのかといった米軍を主体とした報道分析とともに、メディアが報道している敵対勢力の動向や主要メンバーの発言などの多角的な情報は、指揮官が情勢判断をする上で客観性を維持するとともに、現場の写真や映像によって状況を的確に理解することができることから、米軍は広報の持つ能力を最大限に活用している。

### (2) 広報の 5 本柱

米軍は、軍事作戦の全てのスペクトラムに応じて作戦の一部として広報を実施しているが、JP3-61 によればこの多様な広報には 5 つの柱がある[15]。

すなわち、①真実・事実の公表、②適時の情報及び映像の提供、③情報源の安全の確保（国家機密に関わる情報の保全義務）、④一貫した情報の提供、⑤国防総省が提供する情報を公表することである。これらは、広報実施にあたり常に必要とする 5 本柱である。

まず、真実・事実の公表の重要性については、正しい情報すなわち事実や真実を公式に発表することで、長期にわたって有効な広報活動を実施することができるとしている。正確でバランスがとれた情報は、米軍に対する信頼と作戦の正当性をもたらすが、好ましくない情報の隠蔽や説明が不十分で誤解された情報などにより米軍への印象が悪化した場合、それを修正するのは困難な作業となる。こうした事態に陥った場合は、できるだけ早期に、オープンかつ誠意を持って説明すべきであるとしている。

適時の情報及び映像の提供については、関係各部とよく調整した上で、公表が可能な軍事行動の事実や写真･映像を適時に発表することが重要としている。適時に正しい情報や写真・映像の提供は報道機関からの信頼関係の構築に有効

[14] Ibid., p.I-4.
[15] 以下、JP3-61(pp. I-7 – 8)からの引用。

であり、円滑な広報活動を実施する上で重要である。また、PAO は速やかな情報発信のサイクルの確立が必要であるとしている。

情報の保全については、国防総省の全ての職員及び軍属は、社会的な影響が大きいと考えられる情報について守秘の義務を持っており、情報や写真・映像について報道機関からのインタビューやソーシャル・メディアを通じての家族や友人との共有についても、情報や写真・映像の公表については事前の許可が必要であるとしている。

一貫した情報提供については、類似した情報が、国防総省の様々な部署や役職の職員から国民や世論に伝わることがあるが、これは混乱の元であり国防総省を危険にさらすことになるとしており、公表の際には国防総省が調整したガイダンスに従って実施することを強調している。

そして、国防総省が公表のために確認をしている正確な情報や写真・映像の公表は、指揮官、国防総省職員、軍属、PAO が実施することが重要であるとしている。また、兵士等が報道機関からのインタビューに答える場合や、家族や友人と会話する際に、正確な情報や写真・映像を提供できることは、米国社会からの理解を促進する上で重要としている。

広報の５本柱は、特に情報化社会において作戦・運用に関わる米軍のリスクを最小限にするために必要であると認識によると推察される。現在のような情報化社会においては、テレビ・新聞のみならずインターネットやソーシャル・ネットワークなど多様な情報ソースが存在し、様々な視点から情報が発信されている。特にインターネットやソーシャル・ネットワークの発達は、スマートフォンやタブレットを通じ、いつでもどこでも誰にでも簡単に世界のあらゆる情報を手に入れることを可能にしている。これは社会に対するメッセージを早く、そして広く伝えることが容易になる一方で、誤った情報も一気に広がり、誤解を解くための訂正や修正、反論というものが容易ではない時代になっていることを示唆している。したがって不確実な情報や誤情報を発信してしまった場合、短時間のうちに国民からの不信感や社会不安が一気に拡大する可能性があり、思わぬタイミングで作戦遂行が困難になってしまうリスクが常に存在しているのである。

ところで、こうした情報化社会の特性を考えると、ある目的を達成するために情報を操作したり、情報の受け手側に刷り込みを行うプロパガンダの手法が

有効であるように見えるが、JP3-61 において国防総省は、広報におけるプロパガンダは実施しないと明言している[16]。これは情報化社会におけるプロパガンダの手法について、米軍は逆に大きなリスクを伴うと認識しているからであると推察される。

これまでプロパガンダは戦争遂行のために利用されてきた。政府がスローガンを掲げ、テレビやラジオを通じてキャンペーンを実施し、国民や世論を誘導してきた。しかしながら、情報化社会の発達によって情報ソースが多様化・多層化し、ある情報や事象は誰にでも多面的に見ることができるようになった。さらに、ツイッターをはじめとするソーシャル・ネットワーク等により、簡単に世界に対して個人が意見を発信できるため、情報の真偽が多くの人々によって検証される時代になっている。このため情報による大衆操作は必ずリスクを伴うものとなっており、虚偽情報の捏造や情報の隠蔽が一度発覚すると組織に対する不信のレッテルは、国内はもとより国際的に拡大するのに時間はそれほど要さず、現代の組織にとって情報の正確性は生命線となっている。したがって、広報の５本柱は、敵対勢力によるプロパガンダを含めた情報戦の対抗手段ともなり、米軍が JP3-61 の中で対プロパガンダとして広報を位置付けていることが理解できる。情報操作による大衆や世論の誘導から広報の５本柱への大胆な発想の転換は、民主主義という国家体制、情報化社会によって生み出されたものと推察されるが、これは海上自衛隊にも多くの示唆を与えるものとして受け止めなければならない事実である。

### (3) 広報組織

広報活動は、広報計画の立案、報道分析や作戦における広報効果の評価等によって、作戦や活動地域における作戦・運用を支えるが[17]、広報を実施する上での計画の立案においては、関係国、他省庁、国家機関、NGO などの関係各方面と適切な調整がなされることにより作戦遂行に寄与できる[18]。

部隊の指揮官は、広報活動が適正に作戦を支援できるように考慮しなければならない。特に米国社会やメディアに対し情報を発信する場合は、指揮官や部

[16] Ibid., p.I-7.
[17] Ibid., p.xi.
[18] Ibid., p.Ⅲ-6.

隊が作戦行動を実施する際の理論的根拠や作戦の種類に応じた基礎的な情報に関する理解や準備が不十分であると、不完全な情報を発信することになり、以後の作戦に影響がでることに十分配慮しなければならないとしている[19]。

広報計画を作成する際には、メディアからの関心がピークになるタイミングを推察し、このピーク時に対応できる態勢、初動における対応要領、メディア等から求められる情報の内容、写真、映像に関する見積りが極めて重要である。これは、発生した事案や作戦行動に対する世論やメディアのスタンス、すなわち国民が抱くイメージの多くが初動で形成されるため、誤ったイメージを修正するには多大な時間と労力を必要とするからである。したがって、広報活動には迅速に積極的な情報提供をするためのきめ細やかな対応が必要であり、米軍はこうした点を認識し十分な配慮をしている。

こうした広報の特性に対応するため、米軍の広報組織の規模はそれぞれの司令部等の任務や様々な環境条件によって決定されるが、一般的な編成としては管理、計画（将来作戦、将来計画）、メディア・オペレーション（メディア・オペレーション・センター/Media Operation Center：MOC）、分析評価、情報指揮、地域対応、インターネット、総務といったもので構成される[20]。メディア・オペレーションの担当部門は作戦・運用部や防衛計画部と連携し、作戦運用部の幕僚が担当していることがある。また、計画担当部門も防衛計画部の幕僚が担当していることがあり、広報組織が作戦・運用部と密接に連携し、また、計画部とも連携し広報が将来作戦や将来計画において戦略的に実施できるように制度設計されている。

特に注目すべき点として、作戦行動や大災害への対処活動などが発生し、迅速かつ正確な情報発信が必要と判断された場合、MOC が設定される。MOC は常設の司令部に併設される場合もあるが、活動している現地など情報発信に都合のよい場所、すなわち安全が確保されメディアからのアクセスが良い場所が選定され設置される[21]。MOC は作戦・運用と広報を一体的に実施するコンセプトを具体化した姿である。

MOC の例を図２に示すが、MOC には COMCAM や AFN が組み込まれ、

[19] Ibid., p.Ⅲ-15.
[20] Ibid., p.Ⅲ-20.
[21] Ibid., p.Ⅲ-21.

報道デスク、報道機関支援、マーケティング、状況調査、ウエブサイト、現地メディア対応などを専門のスタッフが対応する。MOC は米軍と社会との接点であり、対応する事案や作戦に関する報道機関との交流の場となる。MOC は、国内はもとより世界中から集まる報道機関やジャーナリストに対し、多様な米軍の活動情報について迅速かつ効果的に提供する場となる。また、MOC を海外に設置した場合は、現地の言葉に対応できる要員を配置することが示されており、米国本土だけではなく、受入国や地域住民等に対して配慮した広報を実施する。これは可能な限り作戦環境を安定化させることを目的とした方策であり、早期に MOC を立ち上げることはメディア・オペレーションにとって重要なステップであるとしている[22]。

米軍は、MOC の役割と設置について重視しているが、それは MOC が広報の５本柱を具体化したものであり、軍と社会が接する対話の場として重要であることを認識しているからである。米軍は MOC から情報を発信する一方で、ジャーナリスト等を通じて米国社会や国際社会からもたらされる様々な情報を分析し、作戦に活用している。ここから、広報が部外に対して常にオープンであることの重要性を MOC の運用から窺い知ることができる。

[22] Ibid., p.Ⅲ-24.

図 2：メディア・オペレーション・センターの例

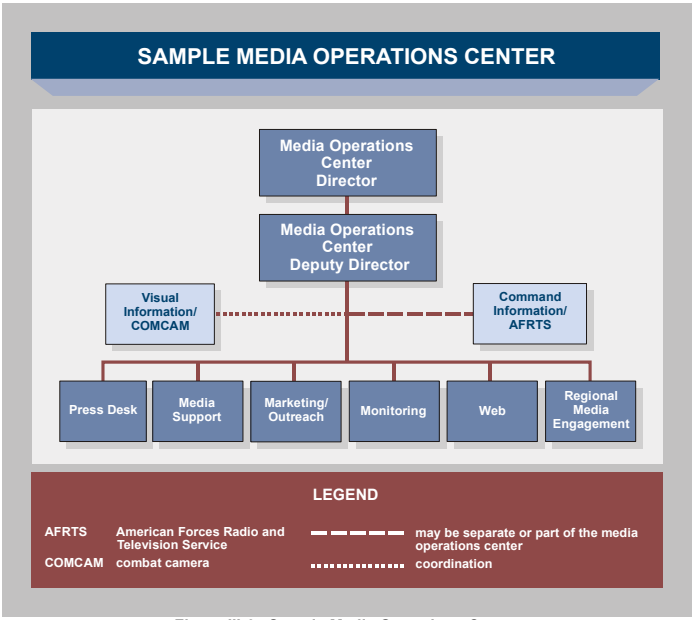



**Figure III-6. Sample Media Operations Center**

出典：JP3-61, p.Ⅲ-25.

## 2　統合広報支援組織（Joint Public Affair Support Element：JPASE）

JPASEは2005年に設立され、約50名の広報を専門とする熟練した要員で編成された部隊である。JPASEは世界各地に派遣され、これまでにアフガニスタン、ハイチ地震、パキスタン洪水、トモダチ作戦などで米軍の広報支援を実施しており、着実に実績を積み上げている部隊である。また、派遣活動だけでなく、各地に展開する部隊の広報訓練も任務としている。JPASEはバージニア州スフォークに拠点をおいて活動している[23]。なお、JPASEは、JP3-61の2010年版に追加され、付録に細部説明が掲載されている[24]。

[23] http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=69115, Accessed February 22, 2013.
[24] Ibid., Appendix E.

### (1) 目的及び編成

JPASEは、JP3-61において、今日の複雑な情報環境下において米軍が作戦を成功させる能力を向上させるものとされる[25]。JPASEは国防総省において唯一の統合広報部隊であり、その役割はあらゆる環境下で広報計画やメディア・オペレーションを実施できる能力と装備を持ち、現地での各種状況を掌握し最適な広報を世界各地の部隊に提供することである[26]。このためJPASEの中核となる派遣チームは全世界に迅速に派遣され、統合軍司令官や現地部隊が必要とする広報能力に対し、様々な選択肢を適正に提供することができる[27]。

また、JPASEは統合軍司令官や幕僚の広報に関する訓練、演習やセミナー、作戦計画の立案などの機会に対してもその能力を提供しており、広報に関する訓練が不十分または未実施である部隊や、米軍に対する理解者や支援者のいない地域における広報活動の支援を必要とする部隊からの要望にも対応する[28]。

図３に示すように、JPASEは派遣チームの準備状況によってレッド、アンバー、グリーンに指定され、グリーンは常に派遣準備が整っている状況となっている[29]。JPASEは常に即応態勢を整えており、派遣されるチームは、派遣先司令部や部隊等において作戦の実施や不測事態等に対する広報対応における諸準備や調整を実施し、司令部や部隊の作戦遂行能力を高めている。

JPASEは、必要とされる場所に、必要とされる広報の専門知識と経験を有する要員を派遣し、活動することを任務としているが、これは現地指揮官や部隊にとって極めて心強い組織である。大きな作戦や事案には世界から報道機関や一流のジャーナリストが取材に集まってくる。スクープを狙い、名を挙げようとする切れ味鋭い彼らに対し、正確な情報をタイムリーに伝えることは困難な作業であり、対応しなければならない要員には高い能力が要求される。この場面を任せられるJPASEの存在意義は大きい。

---

[25] Ibid., p.E-1.
[26] Ibid.
[27] JP3-61, p.Ⅱ-7.
[28] Ibid., p.E-1.
[29] Ibid.

図3：統合情報支援隊の組織及び即応態勢の状況

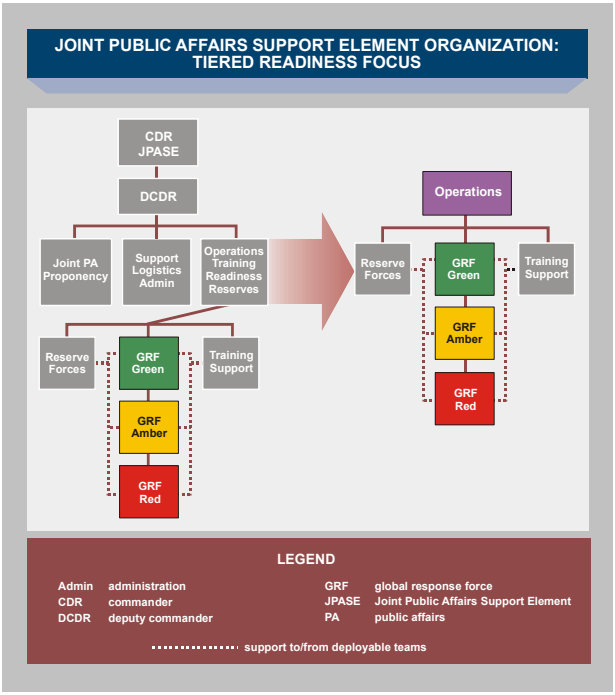



**Figure E-1. Joint Public Affairs Support Element Organization: Tiered Readiness Focus**

出典：JP3-61 p.E-2.

### (2) JPASEの運用

#### ア　JPASEの活動と能力

JPASEは統合軍指揮官が、広報を機動的に運用するために常置されている。JPASEは部隊全体または一部を即応派遣することが可能で、派遣要望部隊側からの要求内容や調整を通じ、多様な作戦に対応する[30]。また、JPASEは統合軍指揮官の広報に関する要求に対応するが、作戦遂行の支援といった直接的な広

[30] Ibid.

報だけではなく、不測事態対応等の計画を作成するための支援にも要員を派遣することができる[31]。

JPASEのチームは派遣される作戦部隊の編成や規模に対応できるが、JPASEのチームに関する後方及び生活支援については要望元の司令部が対応する。なお、JPASEは統合広報の即応部隊として派遣できるように編成されているが、派遣の期間は本隊（長期派遣部隊）が到着し本格的な活動を開始するまでの間であり[32]、本隊到着後は固有の広報部門に業務を引き継ぎ、JPASEは帰国することを原則としている。

JPASEの任務については、特に、メディアの関心が最も高い事態等発生の初動における対応の重要性を認識し、編成されていることに多いに注目すべきである。報道対応における初動対応が、米軍や国防総省に対する部内外のイメージを作り上げるため、その後の広報に大きな影響を与える。特に軍事的行動を伴う状況については、国内の社会不安や混乱といったものに繋がりやすい可能性があることや、敵対勢力によるプロパガンダへの対抗、作戦における情報戦の優位性を獲得することなどを考慮すると、JPASEは小さな部隊ではあるが極めて重要かつ戦略的な任務を持った部隊といえる。

JPASEの支援領域には、顧問(Advisor)、計画及び運用(Planning and Operations)、メディア対応(Media Operations)、ウエブサイトの設定(Publicly Accessible website)、情報指揮(Command Information)、他省庁・部外等との調整(Defense Support to Public Diplomacy)、映像情報(Visual Information)、地元対応(Community Engagement)がある[33]。

また、チームや装備の規模についても要望に応じて対応する。必要な能力については、広報任務分析に基づき派遣部隊の幕僚と統合広報支援隊の指揮官との間で実施する。

JPASEの対応可能な広報の任務は、事態の状況や対応にあたる地域など様々なスペクトラムに対応しており、作戦・運用と一体化したものとなっている。

---

[31] Ibid., p.E-２.
[32] Ibid.
[33] Ibid, pp.E-3 –E-4.

### イ　JPASEの派遣

JPASEは、統合軍司令官の許可をもって派遣される[34]。また、JPASEは、派遣部隊に対して最適の能力を有した人材の派遣を保証するため、定員の充足については事務的に実施せず、必要な配置に対しては増員することで能力を維持している。したがって、派遣要望をする部隊は、むやみにJPASEの全機能を要望するのではなく、任務に応じた必要な機能を精査し要望を実施することが求められている。

JPASEの派遣は、広報要求に対するJPASEの対応の可否、派遣の性質など各種事項に関して考慮された後、統合軍において調整され派遣が決定される。

JPASEの派遣規模や期間は、派遣可能な人材と作戦要求によって変化する。一般的にJPASEの即応チームは8名で、派遣期間は90～120日である。JPASEは多様な広報活動をあらゆる環境下で実施することを任務としている。特に、これは情報が錯綜し、状況によっては上級司令部が作戦対応等に忙殺され広報の方針等も明確となっていない場合であっても、メディアが殺到する中で指揮官に対し発言の助言を与え、メディアに対する初動対応をこなしながら広報活動を軌道にのせていく能力と、厳しい予算環境下で高い広報能力を確保するという困難な命題を解決するものである。約50名の部隊が全世界に展開する米軍全体の広報を支え、かつ事態発生時には米国民や世論の前面に立ち、敵対勢力のプロパガンダに対抗し、その間に本格的な態勢を整える一方で、予算的な負担を最小限にするJPASEのコンセプトは、海上自衛隊にとって極めて有用である。

## 3　コンバット・カメラ(Combat Camera：COMCAM)

COMCAMは文字どおり戦闘地域などの最前線において写真撮影やビデオ撮影を実施し、統合軍司令官の作戦及び計画の要求における映像撮影支援を実施する。その歴史は古く、最初の活動は南北戦争においてリンカーン大統領が南北戦争の報告書の作成を命じたことに端を発する[35]。COMCAMは陸・海・空

[34] 以下、JP3-61（E-4）から引用。

[35] http://www.charleston.af.mil/library/factsheets/factsheet.sap?id=6831. Accessed March 3, 2013.

軍、海兵隊のそれぞれに所属し活動している。例えば米海軍の場合、バージニア州ノーフォークにFleet COMCAN Atlantic、カリフォルニア州サンディエゴにFleet COMCAM Pacificの２つがあり機動運用されている。基本的にCOMCAMは統合運用の中で任務が付与され、世界中に派遣されている[36]。写真（左）は米陸軍のCOMCAMの活動状況である。

写真　活動するCOMCAM（左）と映像衛星伝送装置（右）





出典：http://usarmy.vo.llnwd.net/e2/-images/2007/09/12/7834/　（左）

: http://www.af.mil/shared/media/photodb/photos/060213-M-9917S-007.JPG（右）

### (1) 目的及び編成

COMCAMはスチール写真やビデオ撮影を専門とするカメラマン、映像編集員など写真や映像の専門的な技術を持った要員で編成されている部隊である。COMCAMから派遣されるカメラマンや編集員のチームは、作戦、広報及び統合軍司令官の各種計画を支援強化するために活動する。

COMCAMが撮影した写真や映像は、米軍内や政府に対して作戦情報として提供される[37]。COMCAMは、米軍の広報や映像担当者、またはメディアの代表取材チームが撮影・取材できない状況や地域において活動する能力を持っており[38]、作戦を実施している現場からライブ映像や作戦の考証に必要な写真や映像資料を適時に送信することができる[39]。写真（右）は映像衛星伝送装置の設置作業をしている様子である。

---

36 JP3-61, p.Ⅱ-9.
37 Ibid.
38 Ibid.
39 Air Land Sea Application Center, *COMCAM MULTI-SERVICE TACTICS, TECHNIQUES, AND PROCEDURES FOR COMBAT CAMERA OPERATIONS FM 3-55.12 MCRP 3-33.7A NTTP 3-61.2 AFTTP (I) 3-2.41*, MAY24, 2007, p. Ⅲ－１.

図5 にCOMCAMの任務について示す。COMCAMは広報のみならず、作戦、衛生、調査支援、史実の記録など多様な任務がある[40]。

COMCAMの注目すべき点は、様々な任務に応じた写真・映像を撮影・編集できることである。一口に写真・映像は現場で撮影すれば良いというものではなく、目的に応じた撮影方法や編集が必要である。たとえば、部隊の行動記録とメディアに提供する報道写真、広報ポスターに使用する写真では、選ぶべき被写体が異なり、写真のテーマや焦点を当てる部分が異なってくる。COMCAMの多様な任務への対応能力は、写真・映像が持つ情報化社会への影響力の大きさを考慮すると極めて重要である。

図5：COMCAMの任務支援

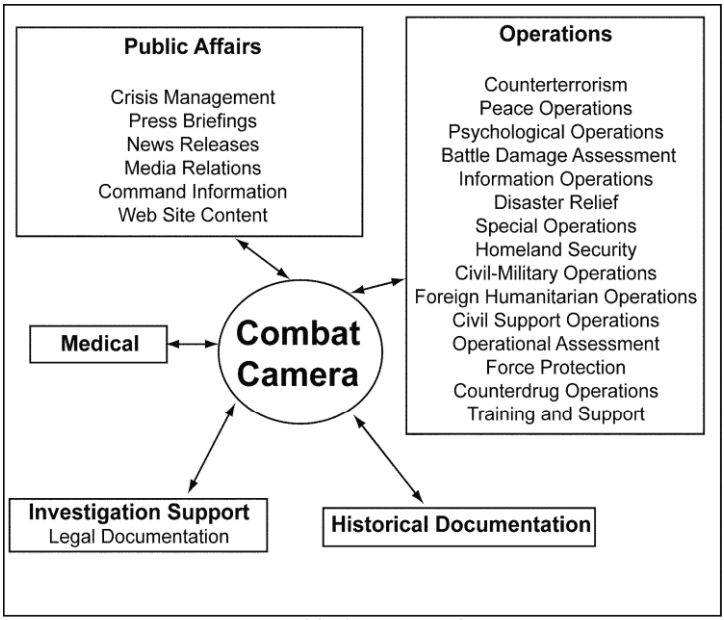



**Figure III-1. COMCAM Mission Support**

出典：COMCAM MTTP May 07 p. Ⅲ－１.

[hereafter COMCAM MTTP May 07]

[40] JP3-61, p.Ⅱ-9.

### (2) COMCAM の運用

COMCAMは、任務に応じて各軍種に所属するCOMCAM部隊から派遣されるチームが選定され、現地に派遣される[41]。現地に派遣されているチームは一般的に統合参謀本部の作戦部（J-3）から直接作戦指揮を受けており、作戦の全てのスペクトラムで支援が可能である[42]。図6 で示すように、統合軍部隊の作戦部（J39）がコントロールしている。また、COMCAMの任務等の調整は統合参謀本部の作戦部（J-3/J-39）で実施され、適時に適切な人材によってチームを編成し、派遣されたチームは所要の任務を実施している[43]。トモダチ作戦で活躍した前述の女性カメラマンが撮影した写真や映像は、米太平洋軍や在日米軍のホームページ等で見ることができるが[44]、ここに彼らの活動の具体的な例を見ることができる。

また、計画サイクルの中で広報に使用する映像要求に優先順位をつけることも重要である。メディアに提供する映像等は、公表のタイミングに注意する必要がある。特にメディアから映像等の提供を要望されている場合については、適時性について適切な配慮が必要である。COMCAMにおける業務としては、連絡チームがメディアからの要望と映像等の提供を担当し、司令部のマネジメント・チームが部内からの映像要求や広報からの映像要求に対応している[45]。

COMCAMの写真・映像情報は可視化された情報として、米軍は作戦・運用に活用しているが、何よりも注目すべき機能は、メディアが取材できない環境下の写真・映像情報を広報として情報発信できることであり、対世論、対プロパガンダとして重要な役割を担っていることである。

---

41 Department of Defense *DODI 5040.02 Joint Combat Camera,* October 27, 2011, pp.9-14

42 JP3-61, p.Ⅱ-9.

43 CJCSI 3205.01C *Chairman of Joint Chiefs of Staff Instruction*, January 27, 2010, pp.3-4

44 http://www.flickr.com/photos/compacflt/5610015271/in/set-72157626119790243. Accessed March 3, 2013.

45 JP3-61, p.Ⅱ-9.

図6：COMCAM組織の指揮系統

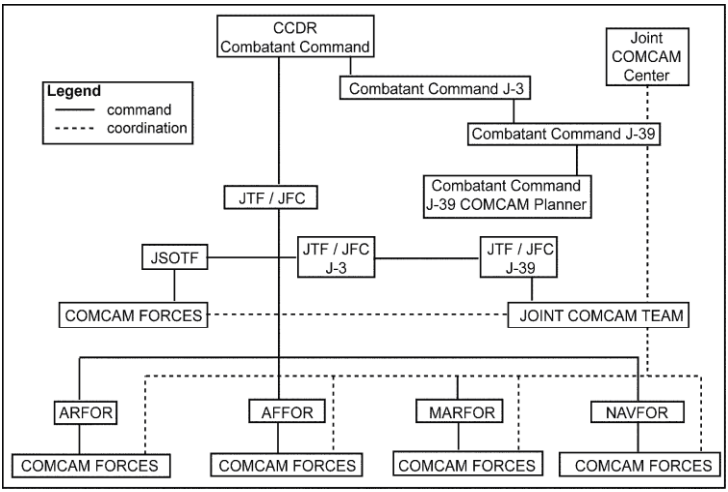



**Figure III-4. Combatant Command COMCAM Organization**

出典：COMCAM MTTP May 07 p. Ⅲ-5.

## 4　海上自衛隊広報の課題と挑戦

これまで、JP3-61 を中心に米軍の広報活動が作戦・運用と一体化したものとして位置付けられ、重要な役割を担っていることを分析してきた。現在の軍事作戦は平時から有事まで様々なスペクトラムがあり、それに応じて広報は、友好関係の構築、意見の表明、報道対応、プロパガンダ対応から、国家戦略・政策の支援や達成といった様々な役割を担っている。そして、こうした活動は広報の５本柱に基づき実施されており、状況に応じて MOC を設置し、JPASE や COMCAM の支援によって、あらゆる地域において即応できる万全の態勢を構築している。米軍は広報を作戦・運用と一体化して実施することにより、様々なリスクやハンディ・キャップを克服し、作戦遂行を成功へと導いていく努力をしている。ここでは、海上自衛隊の広報の現状と課題について考察する。

### (1) 作戦・運用としての広報

米軍が作戦・運用として広報を実施していることについて、これまで述べてきた。米軍が作戦・運用と一体化して広報を捉えているのは、正しい情報や写真・映像を適時に発信によって、国民や世論からの理解や支持が得られなければ、作戦・運用を継続していくことは困難であると認識していることにある。また、敵対勢力からのプロパガンダを無力化しつつ、国益、国家戦略、軍事作戦を達成する中で報道の自由を保証するには、作戦保全に基づいた軍事的な任務と情報提供のバランスを図り、周到な広報計画と情報の発信が作戦遂行に必要不可欠であることが、JP3-61 で強調されている。

海上自衛隊は広報を長年にわたり総務・監理として位置付けてきた。実際、海上幕僚監部の広報室は総務部総務課の下に所属し、各地方総監部も総務課に広報係が置かれる編成となっている。また、海上自衛隊の護衛艦隊、航空集団、潜水艦隊等を統括する自衛艦隊では、作戦運用や訓練が主任務であるとの考えから、広報については監理部門が兼務し広報を専門とする部門は設置されていない。これは、積極的に正しい情報や映像を国内や国際社会に発信し、海上自衛隊の行動に対する理解を促進するための能力が不十分であり、作戦・運用に関わる情報の保全と広報とのバランスを図るための体制が整備されていないことを示している。広報は、情報化社会の日本において報道の自由を保証しつつ実施しなければならない極めてデリケートな任務であり、米軍が作戦・運用として広報を位置付けている深淵な理由を理解することが必要である。JP3-61 において、行きあたりばったりの不十分な広報計画と情報の発信は、仮に作戦が成功した場合であっても戦略的な失敗を導くことがあると明記していることを、海上自衛隊は真摯に受け止めなければならない。

また、JP3-61 が示す広報の３つの役割のうち、米軍が重要視している指揮官に対する PAO による報告・助言の機能は海上自衛隊の広報には存在していない。この機能は、広報の持つ多角的な情報を指揮官に報告・助言することにより、情勢判断における客観性を維持するためのものである。海上自衛隊は長年にわたり、米海軍との共同、インターオペラビリティを向上させるために様々な努力を積み重ね、その結果、日米共同を実効性のあるものに育て上げてきた。しかしながら、広報については海上自衛隊と米軍の基本的な考え方や位置付けは大きく異なっており、特に指揮官の情勢判断における広報機能の欠落部分は、

今後、日米共同の場において、そのインターオペラビリティに重大な齟齬をもたらす可能性があることを認識しなければならない。有事や大災害といった不確実性を排除し、極度の緊張や混乱の中で対処しなければならない重大な局面で、日米指揮官、幕僚の間の情勢認識や判断材料の違いが大きな溝に発展する可能性が潜在していることを十分認識する必要がある。

### (2) 情報の収集・発信機能

防衛省・自衛隊における広報のなかで、海上自衛隊の活動する領域は、陸岸からはるか遠くに離れた洋上である。太平洋、日本海、東シナ海で発生している事態を伝えるためには、現場に赴き写真や映像を撮影し、迅速に情報を提供できることが必要である。情報化社会における情報不足は、国民や社会の不安を増大させ、海上自衛隊の活動に対する理解と支援を得ることが困難となるため、適時適切な情報提供や説明といったものは極めて重要である。陸上自衛隊、航空自衛隊は主として日本の領域内で活動するため、国内の情報通信のインフラや交通網などを利用し、正確な情報を比較的迅速に提供できる環境にある。一方、海上自衛隊は洋上で活動していることから、国内のインフラが活用しにくいため、海上自衛隊の広報は、創意工夫によって様々なハンディ・キャップを克服しなければならない。

米軍は JPASE に対して、あらゆる環境下で広報計画やメディア・オペレーションを実施できる能力を保持させている。常に訓練され、装備を整備し、現地の状況を掌握し活動できる広報能力を世界各地の部隊に提供している[46]。JPASE は、約 50 名で全世界に展開する米軍全体の広報を支え、かつ事態発生時には米国民や世論の前面に立ち、敵対勢力のプロパガンダに対抗することになるが、JPASE の機能は、まさに海上自衛隊にとって注目すべきものである。

また、COMCAM は、様々な任務に応じた写真・映像を撮影・編集する機能を持ち、目的に応じた撮影方法や編集によって必要な情報を提供している。写真・映像が持つ情報化社会への大きな影響力を考慮すると、COMCAM の役割もまた極めて重要である。

海上自衛隊が遠く離れた洋上での活動に関する情報を、予算やマンパワーの

[46] Ibid., p.E-1.

制約の中で適時適切に国民に提供するには、即応性、機動性、柔軟性を有する JPASE や COMCAM の機能を活用することが必要である。民主主義国家において国民の理解なしに作戦や運用の継続が困難であるのは、日本も米国も同じであり、急速な進歩を遂げている情報通信技術と情報化社会という環境条件を加味すると、海上自衛隊の広報が置かれている状況は、大変厳しいものであることを認識する必要がある。

### (3) 課題と挑戦

海上自衛隊は、創設時から精強な部隊を練成するために不断の努力を続けてきた。冷戦の終結、湾岸戦争、テロとの戦いと海上自衛隊を取り囲む環境は大きく変化し、装備の充実や訓練を中心とした時代から、国際平和への貢献や、アジアの安全保障への取り組みなど新たな対応に、日々取り組まなければならない時代となっている。

特に、海上自衛隊を取り巻く日本の情報化社会は、急速に変化している。例えば、日本におけるスマートフォンの保有率は、2010 年には 9.7%であったものが 2011 年には 29.3%の 3 倍となり[47]、2011 年の携帯電話販売数においてはその 40%前後がスマートフォンとなっている[48]。このスマートフォンの急速な普及は、ワイヤレス・ブロードバンドの普及、クラウド環境への移行など産業や社会を急速に変化させており[49]、国民は手元にあるスマートフォンを通じて時間や場所にとらわれることなく、海上自衛隊について自由に検索し、評価し、意見を発信できる時代なのである。

こうした時代の変化の中で、海上自衛隊が未だ取り組んでいない重要な課題が、広報の「作戦・運用との一体化」である。

情報は生ものであり、時間の経過とともに鮮度を失い、その価値は低下する。海上自衛隊が何を考え、どう行動するかを国民に知らせ、理解してもらわなければ、目標の達成が厳しい時代の中にいるのである。積極的に正しい情報や映像を発信し、海上自衛隊の行動に対する理解を促進するには、作戦・運用に関わる情報の保全と広報とのバランスを図るための体制が必要であり、そのため

47 総務省編『平成 24 年版　情報通信白書』2012 年、203 頁。
48 同上、168 頁。
49 同上、136 頁。

には作戦・運用として広報を位置付けることが必要なのである。

そして、具体的に作戦・運用の広報へシフトするために必要となるのが、JPASE と COMCAM が有する機能である。

JPASEは、広報の専門知識と経験を有する要員を、必要とする場所において必要とする能力を発揮することを任務としている。特に、メディアの関心が最も高い初動対応を重視しており、国内の不安や混乱の抑制、敵対勢力によるプロパガンダへの対抗、作戦における情報戦の優位性の獲得など、JPASEは極めて重要かつ戦略的な任務を持っている。海上自衛隊にとってJPASEの機能は、人的資源や予算の制限が厳しい環境下にあって極めて有用であり、また、平時において全国の司令部や部隊を巡回し訓練等を実施することで、海上自衛隊全体の広報能力を向上させるだけでなく、新たなJPASEの要員をリクルートする機会を得ることができる。

また、COMCAMによる写真・映像の収集機能は、作戦・運用と一体となった多様な広報活動を支援することができる。COMCAMの多様な任務への対応能力は、写真・映像が持つ情報化社会への影響力の大きさを考慮すると極めて重要である。COMCAMの写真・映像情報は可視化された情報であり、何よりも注目すべき機能は、メディアが取材できない環境下の写真・映像情報を広報として情報発信できることである。本土から遠く離れた洋上で活動する海上自衛隊にとって、COMCAMの写真・映像情報の収集機能は作戦・運用上も広報上も極めて重要である。海上自衛隊には優れた写真員は多数いるものの、各司令部や部隊に分散しており一元化されていない。したがって、海上自衛隊の任務や規模を考慮すると、JPASEの機能と一体化したCOMCAM機能を整備することで、広報だけでなく作戦遂行に関わる情勢判断に必要な情報を収集・提供していくことができると考えられる。

海上自衛隊にとって、JPASE や COMCAM の機能に支えられた広報を作戦・運用と一体化して実施することは、社会や世論の不安を払拭し、敵対勢力のプロパガンダ等の宣伝活動の効果を弱め、海上自衛隊の活動環境を安定化させることが目的である。海上自衛隊は創設から６０年が過ぎ、時代は大きく変化している。総務・監理の広報から作戦・運用の広報にシフトし、JPASE や COMCAM の機能を活用し、海上自衛隊はその魅力と正当性、そして信頼性をソフト・パワーとして発揮するための挑戦が必要なのである。

## おわりに

2012 年 3 月 11 日に内閣府が発表した「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」[50]において、全般的に見て自衛隊に対して良い印象を持っているかという問いに対し「良い印象を持っている」とする者の割合が 91.7%となり、昭和 44 年の調査開始以来最高となった。2009 年の調査結果と比較しても「良い印象を持っている」が 80.9%から 91.7%へと上昇している。これは、東日本大震災における自衛隊の活動が評価された結果と考えられるが、時間の経過と共に震災での自衛隊の活動の記憶や印象は薄れ、自衛隊への好感度は徐々に下降するであろう。

海上自衛隊がその任務や活動について、将来にわたり国民から理解され信頼されるためには、隊員が汗を流し、危険を顧みず、遠く離れた洋上で任務に当たっている真摯な姿を見てもらうことが必要である。そのためには、JP3-61 が示しているように作戦・運用と広報を一体化し、「真実」を、「適時」に、「一貫」した情報を発信する態勢を構築し、広報をソフト・パワー化するための具体的な行動が必要なのである。

本稿において、海上自衛隊の広報について作戦・運用としての広報が必要であり、それを具体的に実施するためには JPASE や COMCAM が有効であることを述べてきた。しかしながら、これだけでは広報が海上自衛隊のソフト・パワーとしての役割を担い、その魅力と正当性、そして信頼性を理解してもらうためには不十分であり、広報全般を戦略的に実施するための検討が必要である。そのためには、情報化社会の特質、デジタル・メディアやソーシャル・メディアの動向、広告・宣伝などの手法等について分析し、研究を進めなければならい。ハード、ソフトの両面において精強な海上自衛隊を整備していくことが、国民からの付託に応えることに他ならないのである。

---

50 「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」内閣府、2012 年 3 月 11 日、http//www8.cao.go.jp/survey/h23/h23-bouei/index.html、2013 年 2 月 15 日アクセス。

海幹校戦略研究　2013 年 5 月(3-1)

# 米国における軍隊の国内出動

## ―― 「カトリーナ」が残したもの ――

井上　高志

### はじめに

2005 年 8 月、観測史上最大級の勢力に発達したハリケーン「カトリーナ」がフロリダ州やルイジアナ州等に上陸し、同時に発生した津波がニューオーリンズの美しい町並みを破壊し尽くし、多くの犠牲者を生んだ。当時、米海軍兵学校の連絡官兼航海学教官として家族とともに渡米していた私は、「カトリーナ」の動き如何では我々の住むメリーランド州にも到達する恐れがあったことから、テレビに映し出された状況は決して人ごとではなかった。幸い我が家に被害はなかったものの、自然災害による生命の危険を実感した初めての出来事であった。

「カトリーナ」による被害に対し、米国政府の対応は決して迅速かつ有効であったとは言えない。1979 年にカーター（James E. Carter Jr）大統領が設立した連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）に多くの期待が寄せられたものの、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロを契機に、2003 年に国土安全保障省（Department of Homeland Security: DHS）が設立、FEMA がそれに吸収される等、被災までの間の危機管理組織の統合や再編による指揮命令系統及び行使権限の複雑化、さらに危機対応の訓練不足などに起因する対応の不備が露呈する[1]等、爾後様々な批判がなされた。同時に、「カトリーナ」の襲来により、自然災害の際に、市民の人命と財産を守り、秩序を維持するために大統領が被災地へ軍隊を派遣することについての問題提起がなされた。

それは、国内で発生した自然災害に対し、軍隊を迅速に出動させることが必須であるという現実的な認識と、建国以来の固定観念である軍隊の国内出動に

[1] 伊藤弘之、小林肇、林照悟、榎村康史、飯野光則、山岸陽介、大谷周、白井正孝、原口幸雄『ハリケーン･カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査』国土交通省国土技術政策総合研究所、2010 年 6 月、1 頁。

対する嫌悪感の衝突に起因する。

こうした情勢を背景に、「カトリーナ」襲来の 2 年後、議会は「2007 会計年度国防権限法」において、既存の法律を改正した。大統領は、自然災害、流行病等による公衆の深刻な健康上の非常事態、テロ攻撃等が国内に起こった際、公共の秩序を保ち、合衆国の法律を執行するために州兵を含む軍隊を派出することができる[2]旨明文で規定したのである。しかし、翌年議会は「2008 会計年度国防権限法」で当該条項を改正、大統領の権限を削除、他方同法律で州軍（National Guard）を強化するとともに「知事評議会」（Council of Governors）の設置を大統領に義務付け、連邦政府と州政府の連携強化と、国内出動にかかる連邦軍の代替として州軍を有効に活用する態勢の構築に着手した。

私は、その背景に、軍隊の国内出動の是非にかかる米国民の認識と、それを認めざるを得ない現実との「せめぎ合い」を見る。

元来米国は、建国以来、軍隊は主として対外的な脅威に対処し、国内の治安維持等は民警団等が対応する[3]という考え方を伝統的に持っている。それゆえ建国直後から独立戦争やテキサス州の編入をめぐるメキシコとの紛争、南北戦争等に対し軍隊を派遣する事例が多発したが、1878 年に「民警団法」（Posse Comitatus Act）を制定し、軍隊の国内出動を明示的に禁じた。しかし他方で、同時多発テロ以降の安全保障環境の変化（国土安全保障重視）が、軍隊の国内出動に一定の合理性を与え、さらに「カトリーナ」のような自然災害に対しては、連邦政府主導の下、速やかな軍隊の出動が、生存者救助や治安維持の面で有効であるという現実も否定できないことから、米国は今、「せめぎ合い」の終焉をもたらす変化を見出そうとしているのではないだろうか。

本稿は、米国民の生来の価値観に大きな影響を与えかねない、軍隊の国内出動にかかる先述の議論がいかなる理由で生じているのかについて研究し、軍隊の存在意義にかかる認識の変化について明らかにするものである。

はじめに、米国における軍隊に対する認識、民兵（州兵）の創成とその役割の変化、「民警団法」の制定について整理する。次に、同時多発テロをきっかけ

---

[2] Public Law 109-364, OCT.17,2006, www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ364.pdf, Accessed December 27, 2011.

[3] 清水隆雄「米軍の国内出動－民警団法とその例外－」『レファレンス』平成 19 年 8 月号、8 頁。

とした米国の安全保障にかかる認識の変化について言及する。続いてハリケーン「カトリーナ」による被災の状況と、市当局及び州・連邦政府の対応、問題の本質等について調査する。そのうえで、2007、2008 両会計年度の国防権限法等に関する議論の状況を観察し、米国における軍隊の国内出動に対する認識の変化について考察する。

## 1　軍隊に対する認識と民兵

米国は、世界最強と謳われる連邦軍を保有している他に、州毎に「州兵」（National Guard）（直訳では護国軍であるが、米国の場合には州兵と訳される[4]）と呼ばれる軍隊を有する希有な国家である。州兵は、基本的に州知事の指揮下で、災害対応や治安維持にかかる活動に従事するが、その母体は建国以前から存在した「民兵」である。ここでは、米国がなぜ 2 つの軍隊を有するに至ったのか、背景にある伝統的な共和主義に基づく米国内での連邦軍の位置付けを含めその理由を整理するとともに、「民警団法」の成立にかかる経緯、さらには同時多発テロ以降までの間に見られる、民兵の役割の変遷などについて概観する。

### (1) 軍隊に対する認識

『読売新聞』が昨年実施した「日米共同世論調査」[5]において、自国内の組織や公共機関等の中で、特に信頼しているものを選択させた際、米国で軍隊を選択した人が、全体の 91%と最も多い結果となった（日本で自衛隊を選択した人は全体の 75%）。ちなみに教会を選択した米国民は全体の 75%、大統領は 44%であった。このように軍隊に全幅の信頼を置く米国民であるが、本来軍隊の保有を嫌う国民であるという事実は、我が国では一般にあまり知られていない。

---

[4] 小林成信「対イラク武力行使における米国ナショナル・ガードの役割」『外務省調査月報 2004/No.4』外務省、2004 年、32 頁。

[5] 日本側は 12 月 2 日から 4 日までの間、全国有権者を対象に RDD（Random Digit Dialing：乱数番号法）追跡方式電話聴取法にて、1794 世帯を対象に調査、1023 人の回答を得た。米国側は 11 月 28 日から 12 月 4 日までの間、米ギャラップ社に委託し、全米の 18 歳以上の有権者を対象に、同じく RDD 電話聴取法にて調査、1006 人の回答を得た。出所『YOMIURI ONLINE』、2011 年 12 月 18 日

その理由は建国以前にまで遡り、当時英国から渡ってきた植民者たちが観念として抱いていた、伝統的な共和主義に依拠している。

ここで言う「共和主義」とは、「王制」の対義として古典期およびルネッサンス期にその起源をもつ、市民的徳性と公的なものへの参加を強調する政治的伝統[6]であり、富井幸雄によれば[7]、王制をなくすために恣意的な権力に服さない市民が、公的な福利への英雄的献身をもって自由な国家を運営することである。

政治的下地のない広大な新天地に根を下ろした植民者たちは、様々な形で降りかかる本国の圧制に対し、己が公民として政治に参加し、時には武器を取り己の領域を防衛するという発想に至ったことは自然であると思われる。それゆえ共和主義に傾倒し、徐々に国家の形を築いていった。

かように共和主義に依拠し、領土建設を進める入植者にとって、軍隊はまさに王制の抑圧を実行する主体として忌み嫌うべきものであった。当初それはある種観念的なものであったが、1770 年、イギリス駐屯軍によるボストン市民への無差別攻撃、いわゆる「ボストン虐殺」によって、軍隊否定論が絶対的な市民権を獲得した。これから本稿で論じていく米国における軍隊の国内出動にかかる問題は、200 年以上も昔の思想が現代に息づいていることによって顕在化しているのである。

### (2) 民兵の創成と役割の変遷

1606 年、ロンドン商人が進めていた会社（ロンドン会社）に国王ジェームス 1 世（Charles James I）の特許状が与えられ（すぐに名称はヴァージニア会社と改められた）、同年 12 月に最初の植民者 105 名が送られた[8]ことにより、アメリカの歴史がスタートした。その頃、今日のアメリカ合衆国にあたる地域には 200 万人から 500 万人前後の先住民（インディアン）が住んでいたと推定される[9]。北アメリカ大陸においてイギリス人による植民は、大西洋岸近辺から内陸部に向かったが、もし彼らによる開拓を「進出」とみるならば、それは同時

6 岡本仁宏「アメリカ革新主義研究の展開と共和主義」『法と政治』第 40 巻第 1 号、関西学院大学紀要、1989 年、126 頁。
7 富井幸雄『共和主義・民兵・銃規制－合衆国憲法修正第二条の読み方』昭和堂、2002 年、185 頁。
8 紀平英作『アメリカ史』山川出版社、2004 年、34 頁。
9 同上、28 頁。

に先住民の居住地の「後退」を意味した。先住民は、ヨーロッパからの移住者に援助を与え、植民当初の困難を切り抜けるのを助けた。しかしこのことは、イギリス植民者が先住民文化をよく理解し、両者の関係が友好的であったことを意味するものではない。現実には、しばしば協力よりも対立がみられたのである[10]。

かような対立は戦争を産み、そのため入植者は、自身のテリトリーを先住民の攻撃から守るための組織作りに着手、1636 年 12 月、マサチューセッツ湾周辺地域においてインディアンなど外敵からの安全を確保するため、入植者によって自衛組織が設立された。これが米国における民兵制度の始まりであるといわれている[11]。なお、彼らが自衛のために本国の軍隊ではなく自前の民兵を保有したのは、本国軍の駐留に莫大な費用がかかるという経済的な理由もさることながら、先述の常備軍否定（嫌悪）思想によるところが大きかった。こうして彼らは、テリトリーの防衛、治安維持、さらにイギリス王国の圧制に対抗する軍事的組織[12]として、本国の“Posse Comitatus”（民警団）[13]に倣い、自衛組織を設立したのである。

このように植民地の防衛と治安維持のために生み出された民兵は、一方では「市民によるパートタイムの軍隊」としての限界を抱えており、個人あるいは入植地全体に及ぼす経済的な負担等から、持続的な防衛活動の実施は困難であった。このような問題点を克服するべく、各入植地では、常時防衛活動にあたることができる志願者を雇用し、自衛組織の補充戦力にあてるという方策を進めた。1774 年には、ボストンにおいて、迅速に動員可能な「エリート民兵部隊」（いわゆるミニットマン：Minuteman）が設立される等、民兵組織の軍事能力は一定の向上を見せ[14]、独立戦争（1775～1783 年）ではおよそ 16 万人の民兵が動員された。しかしながらそれだけでは強大な本国軍に対応できず、ここで初めて正規軍たる大陸軍が創設・動員され、戦勝と独立を獲得したのである。

---

10 紀平『アメリカ史』29 頁。
11 鈴木滋「米国の『国土安全保障』と州兵の役割――9.11 同時多発テロ以降の活動を中心に」『レファレンス』平成 15 年 7 月号、55 頁。
12 同上、270 頁。
13 清水は英国における民警団とは、通例、治安の維持、外敵侵入からの防衛、重罪犯罪犯人の追跡・逮捕のために、保安官が臨時に召集して、その指揮下に警備活動を補佐することを命じられた市民の集団を指すと解説している。（清水「米軍の国内出動」、13 頁。）
14 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」55 頁。

かように戦勝を目指し、一定の合理性をもって誕生した大陸軍であったが、戦後、常備軍のニーズの低下と前項で述べた常備軍否定（嫌悪）思想から、その常設は許容されず、速やかな動員解除がなされた。しかし、植民地の安全保障上の脅威が先住民だけではなく、イギリスという外敵も含まれるに至り、もはや民兵だけではかような外敵に対して、国家としての体を成しつつあるアメリカ植民地を防衛することは困難であることが明白となった。そこで、1788 年に発効したアメリカ合衆国憲法において、生来否定的であった常備軍たる「連邦軍」の設置を規定したのである。

しかし、それでは民兵が不要とされたのかと言えば決してそうではない。憲法には、「連邦の法律を執行し、反乱を鎮圧し、侵略を排除するために民兵の召集を定めること」（第 1 条第 8 節第 15 項）、「民兵の組織、武装および規律について定め、その一部が合衆国の軍務に従事させられる場合に、その部分の統制について定めること。ただし、将校の任命と国会によって定められた規律にしたがって民兵を訓練する権限は、州に留保される」（第 1 条第 8 節第 16 項）[15]ことを明記、修正第 2 条には「規律ある民兵は自由国家の安全にとって必要であるので、武器を保持し、かつ武装する国民の権利は侵害されてはならない」と民兵の設立権限を明記している[16]。

さらに、憲法に規定される民兵の位置付けを明確化し、軍事集団としての組織化を進めるための法的基盤として、1792 年に「民兵法」（Militia Act of 1792）を制定し、大統領に連邦の法執行、叛乱鎮圧、侵略撃退のために民兵を召集する権限を与えた。それを根拠に、ワシントン（George Washington）大統領は西ペンシルヴァニアで 1794 年に起こった、いわゆる「ウィスキー叛乱[17]」鎮圧のために民兵を召集した。また、後任の大統領も暴徒鎮圧やその他連邦法の執行を確実にするために必要と認めた特異なケースにおいて、その権限に依存した[18]。但し、これら民兵の役割がそれ以上に大きく変化したのではなく、当時

15 後藤浩司『原文で読む「米国憲法入門」』信山社、1995 年、56-57 頁。
16 小林「対イラク武力行使における米国ナショナル・ガードの役割」32 頁。
17 独立戦争によって生じた債務を償還するために当時の財務長官ハミルトンがウィスキーに対して行った課税に対し、ペンシルヴァニア西部の農民が 1794 年 7 月に起こした叛乱。
18 Charles Doyle, “The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of Military to Execute Civilian Law” *CRS Report for Congress*, 95-964S, June 1, 2000, p.6.

の派遣元の州への帰属意識の高さと「民兵法」尊重の観点から、連邦の任務に積極的に動員されることはなかった。

しかし、国家の拡大とともに戦争を数多く経験するにつれて、民兵に求められる役割が地元の防衛から連邦軍の補充兵力へと変化し、既存の法律との間で齟齬が生起するようになっていく。そのきっかけとなったのが、対英戦争（1812 年）、対メキシコ戦争（1846 年）、そして南北戦争（1861 年～1865 年）である。

1805 年に勃発した英仏間のいわゆる「ナポレオン戦争」の影響を受け、1812 年に開戦となった対英戦争では、時の大統領マディソン（James Madison）は、英国軍に対抗するため、当初連邦軍ではなく民兵の召集を発令した。しかし一部の州がそれに応じず、また民兵法の規定では国境を越えた戦闘はできないとの理由から、ニューヨーク州の民兵がカナダに進軍しない等、国民国家をともかく立ち上げるために州権に譲歩し、妥協した連邦体制の問題点を一気にさらけ出していった[19]。また、テキサスの併合にかかる対メキシコ戦争では、民兵法の規定から民兵は海外派兵されないと解釈され、動員することができなかった。さらに南北戦争では、民兵の連邦軍への召集期間は 3 ヶ月と任期が法定されていた[20]が、戦争の長期化と連邦軍の兵力不足に伴い、両軍とも民兵を大量に動員しなければならなかった。従って招集期間の延長にかかる法改正を行いつつ志願兵の召集も行う等、戦争の規模が拡大するにつれて、入植地の小規模な自衛組織として生まれた民兵は、徐々に国家緊急時における常備軍に対する補充戦力としての性格を強めていった[21]。そのなかで、連邦政府の意向で容易に召集され、国内外に動員されることとなるのである。

### (3) 民警団法の成立

1854 年、当時の司法長官であったカッシング（Caleb Cushing）が「警察は民兵および連邦軍を民警団として召集することができる」というドクトリンを主張（後に「カッシング・ドクトリン」と呼ばれる）、奴隷逃亡法の改正によってそれが容認され、特に新開拓地たる西部において法執行を行う際、（民兵を含

19 金井光太郎「1812 年の戦争による大陸軍の記憶再編と国民国家神話の確立：レパブリカニズムの政治文化からナショナリズムへ」東京外国語大学海外事情研究所、2008 年、311 頁。
20 富井『共和主義・民兵・銃規制』278 頁。
21 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」55 頁。

む）陸軍が地方機関へのサポートを行い得る唯一の組織として、その存在を認められるようになった[22]。それはすなわち軍隊が国内に出動し法執行を行うことを許容することと同義と考えられる。さらに、南北戦争（1861～1865 年）に勝利した北軍政府は南部再建のために軍隊を投入、「第一次再建法」（1867 年成立）に基づき、議会は暴動鎮圧等のために軍隊に法執行権を授権[23]、米国は南北戦争の戦後処理を契機に、何の抵抗もなく軍隊を国内に動員し、かつ法執行を公然と行わせるようになった。しかし 1876 年に北軍が撤収、一連の南部再建政策終結後、同年に実施された大統領選挙期間中において、現職であった共和党のグラント（Ulysses S. Grant）大統領が、黒人が投票できるように南部の投票所に連邦軍を派遣した[24]ことから、国民の間に常備軍への恐怖が再燃した。それは議会にも波及し、地方の保安官や連邦警察が自身の権限の下に連邦軍を召集することに反対を表明するとともに、民主党が多数を占める連邦下院において、南部の共和党支配州政府を援助する目的での連邦陸軍の使用を禁止する条項を内包した「1877 年陸軍歳出法案」を通過させたが、共和党が多数を占める上院で否決された。しかし民主党は翌年の陸軍歳出法案の中に同様の条項を改めて包含、上院もこれを認め[25]、「1878 年陸軍歳出法」いわゆる「民警団法」が成立した。なお、現在「民警団法」は、合衆国法典第 18 編第 1385 条に組み込まれ、以下のとおり明記されている。

“Whoever, except in cases and under circumstances expressly authorized by the Constitution or Act of Congress, willfully uses any part of the Army or the Air force as a posse comitatus or otherwise to execute the laws shall be fined under this title or imprisoned not more than two years, or both”（憲法又は議会が制定した法律によって明示的に認められた場合及び状況を除き、陸軍又は空軍の一部を“Posse Comitatus”（民警団）又はその他法執行のために故

---

[22] John R. Brinkerhoff, “The Posse Comitatus Act and Homeland Security,” *Journal of Homeland Security*, Feb 2002, www.homelandsecurity.org/journal/articles/brinkerhoffpossecomitatus.htm, Accessed October 21, 2011.

[23] Dana K.Chipman, “Countering Terrorism in the Heartland－Can We Afford Posse Comitatus Any Longer?” *USAWC Strategy Research Project*, Apr 2003, p.5.

[24] 清水「米軍の国内出動」13 頁。

[25] Doyle, “The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of Military to Execute Civilian Law,”p.10.

意に使用する者は、本編に基づき罰金もしくは 2 年以下の懲役、又はその双方を科す。）

今から 130 年以上も前に、陸軍の予算執行にかかる法律の一条文であった「民警団法」は、その後の版図拡張に関わる紛争や、2 度の世界大戦等を経て、なお 21 世紀の今日に至るまで効力を持ち続けている。しかし、冷戦終結後、米国が相対する脅威の大きな変化と、「民警団法」の理想と現実のギャップについて認識せざるを得ない出来事が発生した。2001 年 9 月 11 日の同時多発テロである。

**(4) 同時多発テロと「国土安全保障」**

2001 年 9 月 11 日に生起した同時多発テロは、本土への直接被攻撃経験に乏しい米国の安全保障概念を大きく変える歴史的な事件であった。すなわち、世界全体の平和や世界各地での集団安全保障体制維持と同様に、自国内の安全保障にも意を用いる所要が生じたのである。また、それと同時にこの事件によって、テロ活動に関する情報活動、核兵器を含む大量破壊兵器・生物化学兵器開発の監視及び抑止、国民生活を支える重要なインフラストラクチャーの防護、国境警備、出入国管理など、国土安全保障上の問題が顕在化[26]した。

当該問題を解決するため、ブッシュ（George W. Bush）大統領は翌年 7 月に米国初の「国土安全保障に関わる国家戦略」（National Strategy for Homeland Security）を公表し、戦略目標として、1)国内でのテロ攻撃の抑止、2)テロリズムに対する米国の脆弱性の局限、3)攻撃された際の被害の局限と復旧、を明示し、当該活動の根拠として「国土安全保障法」（Homeland Security Act of 2002）を成立させたほか、DHS を新設する等の施策を実行した。

かかる国土安全保障重視政策を受け、同時多発テロ以降、米国内では警察や消防を中心として、テロの未然防止や被害の復旧、被災者に対する支援活動が行われたが、中でも大きな役割を果たした組織が州兵（National Guard）である[27]。州兵の起源が建国以前から存在した民兵であるということは先述のとお

[26] 土屋恵司「米国における 2002 年国土安全保障法の制定」『外国の立法－立法情報・翻訳・解説』第 222 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2004 年、2 頁。
[27] 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」53 頁。

りであり、1903 年に制定された「ディック法」[28]（The Militia Act of 1903）により連邦政府の管理が民兵に及び、単なる民兵から連邦軍の予備役としての性格を強くし、いわゆるナショナル・ガードと呼称される実質的な組織となっている。同時多発テロ以降、州兵は、新たなテロに備え、本土一帯での防空作戦を強化した。また、空港や港湾、地下鉄などの警備にも州兵が大量動員され、文字どおり「National Guard」として、防衛活動の最前線を担ったのである[29]。かような情勢を踏まえ、米国内では、国土安全保障に占める州兵の役割を強めるべきとの議論が生起したが、そこで浮かび上がったのが、軍隊の国内での活動と、「民警団法」との矛盾であり、その矛盾を克服する必要性を文字通り眼前に突きつけたのが、「カトリーナ」だったのである。

## 2　ハリケーン「カトリーナ」への対応

2005 年 8 月 23 日（火）午後 4 時（日本時間 24 日（水）午前 5 時)、バハマの首都ナッソーの南東 200 マイルの大西洋上において発生した熱帯性低気圧 12 号は勢力を増し、25 日（木）ハリケーンへと成長、「カトリーナ」と命名され、同日夕刻に一旦フロリダ半島先端部を横断、メキシコ湾に抜けた後、29 日（月）にカテゴリー4[30]の勢力を維持したままルイジアナ州に再上陸した。その際の
州・連邦両政府の対応に様々な不手際が散見されたことから、国家非常事態における軍隊の活用促進を含め、国内出動の在り方を問う声が大きくなり、議会等において議論されるようになった。

本節では、当該議論の発端となった「カトリーナ」への対応、問題の本質等について改めて整理するとともに、軍隊の国内出動の是非にかかる米国民の現状認識にスポットライトを当て、議論の真意を探る道程を明確にしたい。

---

[28] 州兵を連邦政府の管理下に置き、州知事が州兵を「私兵」として用いることを防止するもの。チャールズ・ディック上院議員が起草したため、通称「ディック法」と呼ばれている。

[29] 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」54 頁。

[30] 米国では、ハリケーンの勢力を「サファー・シンプソンスケール」（The Saffir-Simpson Hurricane Wind Scale）によって 1 から 5 まで等級付けしている。ここで述べている「カテゴリー4」とは、風速 131-155mph（59-69m/s）で、「壊滅的な被害が発生し、市民の生活に非常に高いリスクをもたらす。ほとんどの建物、立木が倒壊する。」とされている。

### (1) 被災状況と州・連邦政府等の対応

ア　被災状況

2006 年 5 月に連邦議会上院が公表した特別報告[31]によると、「カトリーナ」による被害は付表のとおりであり、気圧の低さでは過去 4 番目（上陸したハリケーンとしては過去 3 番目）の大きさ[32]とされる勢力と、高潮による洪水によりもたらされたものである。

イ　州・連邦政府等の対応

かように大きな被害をもたらした「カトリーナ」に対し、市、州及び連邦政府がいかに立ち向かったのか。それぞれの対応の様子について前出の連邦議会上院特別報告、その他関連資料などを基に、付紙 1 のとおり整理した。

### (2) 問題の本質

「カトリーナ」への対応にかかる州・連邦政府等の一連の措置に関し、当時国民の批判は FEMA に集中し、付紙 2 のとおり多くのメディアが FEMA の失態を報じ、ブラウン（Michael Brown）長官の辞任劇にまで発展している。果たして、FEMA のみがその責めを負うべきだったのであろうか。

国土交通省国土技術政策総合研究所が作成した「ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」から抽出･整理した、米国の上下両院及び政府がそれぞれ公表した「カトリーナ」被災に関する報告書に述べる問題点及び提言[33]を見ると、物資調達・輸送システムが大量かつ継続的な供給に対応できていなかった点、既発送物資の追跡システム未整備、事前配備物資の不足、避難民の需要と供給の不一致等の指摘は見られるが、総じて FEMA の支援が著しく遅滞したことや、まして FEMA そのものが機能不全を起こしていたというような指摘は見られなかった。

---

31 "Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared" *Special Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* ,2006.

32 茂木寿「ハリケーン『カトリーナ』に対する米国政府・州政府等による対応の問題点について（第 1 部）」『海外安全レポート』抜粋、東京海上日動リスクコンサルティング（株）、2005 年、1 頁。

33 伊藤、小林、林、榎村、飯野、山岸、大谷、白井、原口「ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」31-56 頁。

一方、FEMA を統括する連邦政府（DHS を含む）の動きについて見てみると、27 日から 28 日にかけて、州知事の要請に応じる形でルイジアナ、ミシシッピ及びアラバマ州に対して緊急事態宣言を発令してから、30 日にチャートフ（Michael Chertoff）DHS 長官が国家緊急事態宣言を発するまでの間、連邦政府に顕著な動きは見られない。連邦議会上院の特別報告によると、ナショナルウェザーサービス、FEMA、DHS その他関係機関は、上陸日の前週末から連邦政府に対し、「カトリーナ」の危険性について繰り返し報告していた。上陸 2 日前の 27 日に行われたテレビ会議においても、FEMA 長官は警戒を進言、同日の夜にはナショナルハリケーンセンターから再度「カトリーナ」の危険性について報告を受けている。さらに上陸前日の 28 日、ブッシュ大統領は休暇で滞在していたテキサス州クロフォードの自宅牧場にてテレビ会議に参加、その際、同センターから「カトリーナ」の危険にかかるブリーフィングを受けている。

その後、ブランコ（Kathleen Blanco）ルイジアナ州知事の要請に応じる形でルイジアナ州に対しようやく非常事態宣言を発令、但し、連邦政府による支援は、市民の避難に対する財政的支援のみであり、後に明らかになるように、「カトリーナ」の潜在的な危険とそれに起因する惨事に対して釣り合うものではなかった。

上陸当日、午前 11 時 13 分、国土安全保障会議(Homeland Security Council)へ、次のような報告がなされた。

・ニューオーリンズ市の堤防が破堤した。

・浸水は市内に広がっている。

・ルイジアナ州からの報告では、浸水は 1 時間に 1 フィートのペースで増加、排水施設も浸水（使用不能）

さらに、翌日の 30 日、ニューオーリンズ市にある FEMA の現地事務所から、浸水は継続しており、市の 75%が冠水しているとの報告を受けるも、政府は特段の対応をとっていない。ここに至り、チャートフ DHS 長官が国家重大事態宣言を発令、連邦の関係機関が正式に被災地の支援に当たることになった。同日ブラウン FEMA 長官がブッシュ大統領、チェイニー（Richard B. Cheney）副大統領、チャートフ DHS 長官等と会談、市民の 9 割が取り残されており、軍隊の他、国防総省、DHS 等、政府機関全てによる支援の必要性を直訴した

が、特段の対応はとられていない。

国土安全保障重視の観点から、2003 年になされた組織改編により、FEMA が大統領直属から DHS 長官の下に置かれたことで、事態の詳細が大統領に伝わり難い状況であることは否定できない。また、危機管理にかかる米国の制度上の特徴でもあるが、自然災害への対応は、一義的には被災した地方自治体が主導し、州・連邦政府は基本的に当該自治体からの具体的な要請を受けて所要の支援を行うため、今回のように浸水によるライフラインの破断、移動手段の喪失等によって現地の正確な状況把握が困難な中、市当局は市内の状況を正しく認識するに至っていないことから、州・連邦政府としても市のニーズを把握できず、支援が遅滞したことは否めない事実である。しかしながら、これまで述べてきたとおり、大統領への所要の報告はある程度上がっていることから、非難の対象となっている対応の遅れは、FEMA の失態ではなく、同時多発テロ以降、テロ対策重視にシフトした国土安全保障体制、洪水という未経験の事態、さらには大統領個人の事態への認識等による、連邦政府自体の意思決定の遅れがもたらしたものである。なお、かような連邦政府の意思決定遅延にかかる問題は、連邦議会上下両院の特別調査報告書を受け、国家的な危機対応の基礎となる制度改革として、「2007 会計年度国土安全保障省歳出予算法」制定の際、「国土安全保障法」及び「スタフォード法」[34]の改正規定を中心とする、通称「2006 年ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法」(Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006)[35]を包含、FEMA の組織、長官の地位と権限等を改正し、組織編成上は DHS 内に残置するも、FEMA 長官は、DHS 長官と直接の指揮関係にあること（以前は「緊急事態対応担当次官」が介在）、大統領や国土安全保障会議及び DHS 長官に対する緊急事態管理にかかるあらゆる問題の主たる助言者であること、さらに連邦議会に対しても緊急事態管理に関する勧告を独自に実施できることとされた。さらに、大統領の判断で必要に応じ FEMA 長官を閣議のメンバーとすることができるようになり、緊急事態において大統領が FEMA 長官を直接指揮する権限がより明確になった。また、

[34] 連邦政府が自治体や州政府と連携して行う大規模な災害対応・復興に関する法律、1988 年に成立。

[35] Public Law109-295, OCT.4,2006,
www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hr5441enr/pdf,
Accessed February 8, 2012.

被災が予想される州政府からの要請が、NRP 発動の要件であったものを、甚大な被害が予見できる場合、州政府からの要請がなくても、連邦の判断によって国家重大事態(Incident of National Significance)を宣言し、災害に対して迅速に対応出来る連邦の関係部隊を事前に被災地に派遣することができるよう明文化し[36]、さらに 2008 年、小規模な事象から大規模な壊滅的事象までの災害や緊急事態のほとんどを対象とし[37]、国内の緊急事態に包括的に対応できる枠組みとなる National Response Framework(NRF)を策定した。

以上のように必ずしも FEMA の失態にあらず、国内の非常事態に際し、国家としての迅速な意思決定の遅延があったことが明確となったところで、問題の本質はどこにあるのか。それは被災者の目線で考察すると明らかとなる。すなわち、当時スーパードームやコンベンションセンター等に避難していた市民の救援及び治安維持のため、速やかな連邦軍の投入がなされなかったことである。

米国では、州軍と連邦軍は、憲法の規定により厳格に区別された指揮系統（州軍は州知事、連邦軍は大統領）の上に存在し、自然災害や国内の非常事態への対応は、被災した州の初動対応チーム（文民）及び州軍が主体となって対応し、当該対応が困難な場合に、要請により連邦軍が投入され、支援にあたることとされている。その際の軍隊の活動の根拠と役割は以下のとおり 3 つの類型に分類される。

①州知事の指揮下で州の任務を実施

②州知事の指揮下で連邦の任務を実施（合衆国法典第 32 編に規定）

③大統領の指揮下で連邦の任務を実施（同法典第 10 編に規定）

「カトリーナ」への対応では、上記の①及び②に依拠する州軍と③に依拠する連邦軍が投入された。州軍は上陸の 3 日前（8 月 26 日）には召集され、上陸日には捜索救助活動を開始している。一方連邦軍は、上院の特別報告[38]によると、上陸の 1 週間前から支援の必要性を認識、所要の準備を始めていたが、上陸翌日、ようやく出された FEMA からの支援要請に応える形で大規模な支援

[36] 伊藤他「ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」38 頁。

[37] 同上、45 頁。

[38] “Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared,”pp.467-549.

を開始した。一例として、DHS の監察総監（Inspector General）が 2006 年 3 月に公表した、「カトリーナ」の際の FEMA の活動にかかる検証結果[39]によると、8 月 30 日、米北方軍は統合部隊(JTF-Katrina）を編成、ミシシッピ及びルイジアナ州において救援活動を開始、翌日の 9 月 1 日にはニューオーリンズ市に到着、避難支援活動等にあたっている。このように州兵に比して連邦軍の投入に遅延が見られるとともに、さらに活動の際、先述のとおり 2 つの指揮命令系統の下に活動する州軍と連邦軍の間の連携が欠落していたため、支援を受ける側の自治体が、到着した連邦軍の規模、任務、指揮官等を把握できず、さらに現場では、互いに存在を知らないまま各個に活動にあたった結果、例えば現地に投入された複数の部隊が、同じ場所を複数回捜索する等、運用の効率性が著しく欠如した状態に陥った。このような連邦軍の運用にかかる適時性及び柔軟性の欠如が、問題の本質である。

この問題を是正するには、大統領の権限として認められている先述の③の地位、すなわち動員された州軍を「連邦化」し、自己の指揮下に包含してしまえば、指揮系統が一本化でき、一定の適時性を担保しつつ、情報を共有し、同一の状況図(Common Operational Picture: COP)の上で活動することができた。この点については当時連邦政府も認知しており、ブッシュ大統領からブランコ州知事宛、州軍の指揮権委譲の打診がなされている。しかし、そこに立ちはだかったのが「民警団法」であった。今回の災害では、市内の治安の悪化が問題となっており、投入された州兵の警備活動が治安回復に大きな効果を挙げていた。但し、当該州兵は先の①及び②の地位にあり、州知事の指揮下にあったことから法執行を行っても「民警団法」に抵触しない。しかし、指揮権が連邦に委譲された瞬間、当部隊は③の地位となり、法執行が不可能となる。従って、ブランコ州知事は大統領の打診を拒絶し、2 つの指揮系統のままで部隊を運用せざるを得なかったのである。すなわち、先の 3 つの類型に依拠する 2 つの指揮系統と当時の被災地の状況、さらに「民警団法」の呪縛が、「カトリーナ」対応で軍隊を運用する際の妨げとなったのである。

---

[39] Office of Inspectors and Special Reviews ,"A Performance Review of FEMA's Disaster Management Activities in Response to Hurricane Katrina," DHS Office of Inspector General, March 2006, pp.64-65.

## 3　軍隊の国内出動にかかる議論

地方自治体の能力を超える規模の災害に対しては、国が主体的に対応し、また被災者の支援、復旧活動等には軍隊の迅速な投入が不可欠であることは、明らかであり、卑近な例として東日本大震災でも、政府が被災した自治体と連携して復旧・復興活動を主導、自衛隊が前例のない規模で投入されている。対して今回の「カトリーナ」の事例は如何であったか。ここまでの論述から、軍隊の迅速な投入の前提となる、大統領及び連邦政府の迅速な関与と意思決定、そして投入された軍隊の共通した情勢認識に伴う効率的な運用、それらが皆無であったこと、そして、当該問題の本質は、それらを具現化するに有効たり得る、軍隊の国内出動そのものを容認するか否かに帰結するものと考える。

本節では、それらの問題について、爾後米国内でどのような議論がなされているのか概観しつつ、問題の根幹である軍隊の国内出動にかかる認識の変化について考察する。

### (1)「2007 会計年度国防権限法」

「カトリーナ」への対応の際、派遣された州軍と連邦軍が、それぞれ別個の指揮系統にあったことにより、情報共有及び連携の欠落という弊害と、その要因として「民警団法」というハードルの存在について前章で言及した。

米国内では、同時多発テロ以降、軍隊の国内運用、特にその法執行活動の必要性に起因する「民警団法」の改正にかかる意見が目立ち始めた。例えば、『ワシントンポスト』紙が 2001 年 10 月 5 日に報じたところによると、連邦議会上院の軍事委員会にて、ウォルフォウィッツ（Paul D. Wolfowitz）国防次官が軍隊の国内での法執行権限付与に言及、1981 年から 83 年まで FEMA の Associate Director を勤めたブリンカーホフ(John R. Brinkahoff)は 2002 年、自身の論文で「民警団法」はナンセンスであり新法に代えるべきと力説している[40]。さらにブッシュ大統領も 2005 年 9 月、議会に対し、自然災害への対応時、軍隊により大きな権限とより幅広い役割を付与することについて検討する旨要請している[41]。一方、「カトリーナ」への対応では、ネーギン市長は出動し

[40] Brinkerhoff, “The Posse Comitatus Act and Homeland Security,”p.1.
[41] Mark C. Weston, “Review of The Posse Comitatus Act After Hurricane

ている軍隊の権限拡大と、指揮関係の実効性向上のため、全軍の「連邦化」を大統領に進言している。また、避難所であるコンベンションセンターが、法執行活動の主体たる州兵でさえも対応困難なほど、治安の悪化が生起した事実から、連邦軍が自然災害のリーディングロールを担保すべきとの意見が大勢を占めるようになった。

かような情勢をふまえ、連邦議会では、第 109 回議会にて、ヴァージニア州選出のワーナー（John Warner）上院議員（共和党）が、自然災害やテロ攻撃の際には、軍隊が法執行活動を代行せざるを得ない状況はあり得ると述べ「民警団法」の改正に言及、自らホストとなり本稿の冒頭で述べた「2007 会計年度国防権限法」を起草、検討の俎上にのせた。

被災によって無法地帯と化したニューオーリンズ市の惨状が米国民に一種のトラウマとなっているようで、議会では軍隊、特に連邦軍の法執行を含む国内活動を是とする意見が多く、その結果同法案への賛成意見が多数を占めた。しかし一部には反対意見も存在し、例えば 2006 年 5 月、下院において、同法案に国境警備に軍隊の投入を可能とする条文を追加するための審議が行われた際、軍隊はそもそも法執行活動に資する訓練を受けていないので、それに充てることは極めて危険であるとの意見があがった。また、同年 9 月、上院において、本法案は大統領に「戒厳令」を容易に発する権限を与えることにつながるものと批判にさらされている。これら反対意見の背景には、軍隊が連邦政府の指揮下で法執行活動を行うことは、1878 年に成立して以来米国の「伝統」を体現してきた「民警団法」そのものを否定する行為であり、反対論の急先鋒である、バーモント州選出のリーヒー（Patrick Leahy）上院議員（民主党）の言葉を借りれば「建国の精神に反する」[42]暴挙との思いがあるものと考えられる。なお、本法案は、翌年の 10 月大統領の署名をもって成立、軍隊の国内出動にかかる大統領の権限を明確化かつ強化する結果となった。

### (2) 「2008 会計年度国防権限法」等

「2007 年度国防権限法」にて条件付きながら容認された軍隊の国内出動にか

---

Katrina," *USAWC Strategy Research Project*, Mar 2006, p.13.

[42] *Congressional Record,* Volume 153, Number 23, The Library of Congress, Feb 7, 2007, p.S1712.

かる大統領の裁量権の拡大は、その後、各州知事の反対運動を惹起、早くも次年度の国防権限法案審議の段階で改正の憂き目に会う。

「2008 年度国防権限法」制定にかかる議論では、前年度のように連邦軍の国内出動にかかるハードルを下げるのではなく、州軍を強化し、自然災害発生時に連邦軍に代わって有効に対処し得る態勢とすべく、所要の制度改革が企図された。その結果、関連条項を削除、大統領の権限を縮小するとともに、州軍の態勢強化を目的とした“The National Guard Empowerment Act”を包含、併せて州政府と連邦政府の連携強化を狙いとした「知事評議会」（Council Of Governor）の設立を大統領に義務付け、「大統領令 13528」(Executive Order 13528)によって具現化されたのである。

「知事評議会」は、あらゆるタイプのハザードから国家を守るため、連邦政府と州政府との緊密な関係の構築を企図し、大統領から指名された 10 名の州知事（同一政党から 5 名を超えて選抜されない）と、国防長官、DHS 長官、大統領補佐官（国土安全保障及びテロ対策担当、政府調整及び国内問題担当)、国防次官（本土防衛及び米州安全保障担当)、北方軍司令官、沿岸警備隊司令官及び州兵局長をもって構成され[43]、国土安全保障にかかる州・連邦相互の情報交換や文民支援の他、自然災害やテロ攻撃等から国土の安全を維持するため、軍隊の運用に関し州・連邦の連携と統合を図り、州軍を連邦軍の補完的要素として有効活用することを企図している。

当該大統領令の発令から 1 ヶ月後の 2 月 23 日、同評議会において、主に国内での軍隊運用における適切な統合のあり方について協議がなされた結果、昨年 3 月、1 人の指揮官が、州軍・連邦軍双方の指揮権を持つ「2 重の地位を持つ指揮官」すなわち“Contingency Dual-Status Commander Concept”が確立、国防長官によって承認された。これは、連邦の任務により出動した軍隊の指揮官が、一方の手に第 2 節で述べた③の地位（大統領の指揮下で連邦の任務を実

[43] Press Release “Executive Order 13528 – Establishing Council of Governors,” Office of the Press Secretary, The White House, Jan 11, 2010、なお、本大統領令は、「2008 会計年度国防権限法」(National Defense Authorization Act for FY2008) Sec1822(“The President shall establish a bipartisan Council of Governors to advise the Secretary of Defense, the Secretary of Homeland Security, and the White House Homeland Security Council on matters related to the National Guard and civil support missions.”)に依拠している。

施：同法典第 10 編に規定）を持ち、もう一方の手に②の地位（州知事の指揮下で連邦の任務を実施：合衆国法典第 32 編に規定）を持つことを意味する。但し 2 つの地位を同時に行使することはできず、②の地位で行動する場合、最高指揮権者はあくまでも州知事であるため、州軍のみがその指揮下に入ることになる[44]。つまり、当該コンセプトが「カトリーナ」の教訓をふまえ、実践的に、かつ国内での自然災害への対応の際、法執行活動を含めた有効な活動を実現する狙いをもって適用することが可能となった点、すなわち、同じ連邦任務を負いつつも指揮官は、法執行を伴う活動を行う場合には第 2 節で述べた 3 つの類型のうち②の地位で行動し、法執行を伴わない活動を行う場合には③の地位で行動することによって、「民警団法」に抵触することなく、物理的に 1 名の部隊指揮官を頂点とした州軍・連邦軍を統合した部隊運用が可能になる。

昨年 8 月 27 日、国防総省は北米東岸を襲ったハリケーン「アイリーン」対応のため、4 名の“Dual-Status Commander”を指定、これが自然災害対応のために当該指揮官を指定した最初のケースとなった。

### (3) 議論が意味するもの

「カトリーナ」以降の米国内での議論を総括すると、その本質は、「民警団法」が体現する米国民のエートス（Ethos）たる常備軍否定論に起因する、連邦軍の国内出動に対する拒絶と、「カトリーナ」による耐え難い被害がもたらしたパトス（Pathos）たる、軍隊の国内出動容認論という、相反する認識が現存することであり、米国民がまさに究極の選択として、どちらに依存しつつ安全保障を具現化していくのかということである。

現状を観察する限りにおいては、米国民は己のエートスを放棄できないでいる。おそらくは、否定し得ない絶対的価値観として「民警団法」の理念は、建国から今日、さらに今後も存在し続け、米国民を束縛し続けるに違いない。なぜならば「2008 会計年度国防権限法」の審議において展開された州軍の組織強化にかかる議論は、「2012 会計年度国防権限法」審議においても再演され、前出のリーヒー上院議員をホストとして、“National Guard Empowerment and State-National Defense Integration Act of 2011”の包含にかかる提案が上程さ

[44] ARNORTH Monthly, “Army North hosts‘Contingency Dual Status Commander’conference,”U.S Army North Public Affairs Office, Jan 2011, p.9.

れ、現在も審議中である。これは、連邦軍の予備戦力としての州軍と予備役の能力と権限を強化し、緊急時の連邦及び州レベルの軍隊間の協力体制を向上させ、さらに州軍、予備役及び連邦軍のインテグレーションの強化を企図した内容となっている。言い換えれば、国内における非常事態対応での州軍の積極的な活用に資する、人員増強、装備の老朽更新等による組織強化を図ることで、国内の危機管理体制において、州軍があくまでもその主体たることを強調していることに相違ない。また、先の「知事評議会」と併せて考えると、当該提案が連邦政府と州政府の連携強化をさらに進展させる効果も期待できるところから、州政府の視点に立てば、連邦政府との関係において自身のコミットメントの幅が拡大し、主導的役割を果たし得る環境が整うのである。

しかし、ここで述べたインテグレーションにかかる議論は、今日新たに提起されたものではない。第 2 次世界大戦後、連邦軍の規模縮小を受け、その補充のため既存の州軍及び予備役の有効活用を企図した“Total Force”の概念が確立され、その具現化に向けた制度設計にかかる議論が展開された。

1947 年、フォレスタル（James V. Forrestal）国防長官が、州軍を予備役の一部として永続的に「連邦化」することを提案し、続いて 1964 年、マクナマラ（Robert S. McNamara）国防長官が、予備役と州軍を一体化することを企図、そして 1971 年、レアード（Melvin R. Laird）国防長官が上記の “Total Force”というフレーズを用いて、連邦軍と州軍・予備役のインテグレーションを提案した。当時、これらの取り組みは、州軍協会等の関係団体による強固な反対活動を受け、どれも実現しなかったが、今日では議会の動向でも明らかなように、インテグレーションの明確な進捗が見て取れる。その理由として考えられるのは、米国が、現実的な問題としての自国内の危機管理のあり方と、伝統的な「理念」としての常備軍のとらえ方の矛盾を考えたとき、生来の常備軍抑制・分離から政軍の複雑な絡み合いを許容し、双方の調整によって効果的かつ効率的な軍の運用に資する態勢を構築する方向へ舵を切ったことである。米国において一般に理解されている民兵の存在意義は、中央政府の軍隊たる連邦軍への対抗力発揮の具現化であり、連邦政府の横行に対する抑制機能を担保することである。しかし、現在州軍に形を変え相当の規模を有するも、連邦軍と

比較した場合その兵力差は明らかであり[45]、もはやそのような機能は期待できない。また、通常は州知事の指揮下にありながら、連邦任務に招集される場合には、最高権限は大統領にあるという指揮権の面からも、州軍という名の民兵が常備軍への対抗力として人民の手に握られているものとは、もはや言えないように思われる[46]。さらに、直視すべき現実として、今日民兵が向かうべき相手は、連邦軍ではなく、国内外に顕在する様々な形の脅威であるという認識も、民兵の伝統的な役割を変容させた要因と言えよう。その具体例が「ラウンドアウトユニット」と呼ばれる、連邦軍の補充用として特定され、共通の装備を持ち、平時から共同で訓練を行っている州兵の戦闘部隊である[47]。事実湾岸戦争においては、陸軍歩兵、及び砲兵等、3 つの部隊が州軍から選出され、投入準備のための訓練に入っている[48]。

かつてハンチントン（Samuel P. Huntington）は、著書『軍人と国家』の中で、「シビリアン・コントロールの本質は政治上の責任と軍事上の責任を明確に区別することであり、また後者の前者に対する制度的な従属である」と定義した[49]。（なお、「文民統制」という言葉は、通常「シビリアン・コントロール」（Civilian Control）の訳語とされており[50]、本稿では双方を同義として用いる。）しかし、米国内外の情勢が変化し、政軍関係の形が米国民の自由主義的、民主主義的諸価値を如何に両立できるかというものから、米国民の安全保障を最も良く維持できるかというものへと変容したことで、国民の思想が、中央政府が保有する軍事力に対する恐怖よりも、その対外的防衛面の機能を重宝する方向へ転換したのである。従って、文民統制が軍事力に対する恐怖に由来するものである限り、その恐怖が解消されれば必然的に文民統制そのものの形も変容することになる。すなわちそれは、政軍の機能的分離を前提とし、軍の抑制を第一義的要請とする「抑制型文民統制」から、政軍両者が機能的に密接に係

45 AIRFORCE MAGAZINE 2011 年 5 月号によると、2010 年 9 月現在の人員規模は、連邦軍が 143 万 2 千名に対し、州軍・予備役の総数は 84 万 7 千名である。
46 小針司『文民統制の憲法学的研究』信山社、1990 年、62 頁。
47 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」59 頁。
48 Clifford G.Willis, “Forward Deployed, Separate Brigades as Roundout Units for Partial Divisions” *USAWC Military Studies Program,* Mar 24, 1992, p.1.
49 サミュエル・ハンチントン『軍人と国家　上』市川良一訳、原書房、1978 年、160 頁。
50 小針『文民統制の憲法学的研究』10 頁。

わり合うことをふまえた「調整型文民統制」[51]への変容である。米国内では、現在かような変容の下、理念としての「民警団法」は残置しつつも、前述の“Total Force” や “National Guard Empowerment and State-National Defense Integration Act of 2011”等の具体的施策をもって、米国民の生命・財産の保護に視する安全保障体制の構築に視する軍隊の国内運用の新たな形を模索しているのである。

## おわりに

防衛省では、東日本大震災で得られた教訓を基に、自衛隊が同様の自然災害に有効に対応するための態勢整備について検討している。また、海上自衛隊では、幹部学校にて、戦略研究グループを中心に、大震災の経験もふまえ、人道支援及び災害救援（Humanitarian Assistance/Disaster Relief: HA/DR）のトレンド等にかかる研究に着手、昨年『海幹校戦略研究』第 1 巻第 2 号にて、その成果が一部公表されたところである。

自然災害に対する迅速、積極的な支援というものは、多くの人々に好印象を与える作戦である[52]ことは、今回の大震災における自衛隊や米軍の活動に対する国民の評価からも明らかである。米国は既に 2004 年に生起したインドネシア・スマトラ沖大地震及びインド洋津波において、それに着目し、軍による災害援助がパブリック・ディプロマシーとして、またソフトパワーとして重要な役割を果たすことを認識し[53]、それは今時の「トモダチ作戦」のような積極的な関与に表れている。他方で周知のとおり、事態の軽重はあれ自国の何処かで毎年ハリケーンの被害を被っていることも事実であり、他国への対応と同様に、自国に対しても迅速かつ積極的な対応を求める“Tax Payers”の意向に応じ、前節で述べた制度改革や法整備等をもって、軍隊の国内出動を容易にするベクトルが発生することは自然な姿である。

---

[51] 小針『文民統制の憲法学的研究』48-49 頁。
[52] 石原敬浩「米軍における HA/DR の変遷」『海幹校戦略研究』第 1 巻第 2 号、2011 年 12 月、83 頁。
[53] 山本吉宣「国際システムの変容と安全保障－モダン、ポスト・モダン、ポスト・モダン/モダン複合体－」『海幹校戦略研究』第 1 巻第 2 号、2011 年 12 月、23-24 頁。

今回、米国における軍隊の国内出動について、建国以来の理念と制度設計にかかる歴史的経緯、同時多発テロ以降の米国の安全保障政策の変化に伴う、軍隊の国内運用にかかる様々な議論、さらにはハリケーン「カトリーナ」で得た教訓を効果的に国民に示し、世論を惹起させ、理想と現実のせめぎ合いに一定の終焉をもたらすための議会での議論と法整備の実態等について概観、考察した。そして、米国民は不幸にして国内で生起したテロや自然災害等、様々な事象に起因する多少のぶれはあっても、総じて「民警団法」が体現する理念に基づき、軍隊、特に連邦軍の国内出動には厳格な制限を維持しつつ、前節で述べた州軍の役割の変容に基づく国内運用の新たなスタイルを具現化している。

翻って我が国は如何か。東日本大震災で得られた教訓について全省庁横断的な改善の取組みがなされているかは定かではないが、少なくとも防衛省・自衛隊においては、各軍種の役割、米軍との共同、内局と各幕僚監部との関係等にかかるあるべき姿がイメージできたものと考える。しかしながら「権限」についてはストーブパイプ化した行政組織である限り、今回できたこと以上に何かができるように授権がなされることは期待できない。生来の理念に基づく「原理原則」と、現実に即し導出した新機軸の融合を容易になし得る米国の柔軟な思考から、我々は何かを学ばなければならない時に来ているのではないだろうか。

付表：「カトリーナ」による被害の概要

（米国議会上院特別報告“Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared” Special Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2006)及び関連資料を基に筆者作成）

| 項　目 | 累積値 |
|---|---|
| 死者<br>（2006 年 5 月 23 日までの総計） | 1,577 名 |
| 被災地域面積 | 9 万平方マイル<br>（約 23 万平方キロメートル（本州とほぼ同等の面積）） |
| 被災家屋 | 30 万戸 |
| 経済損失 | 1250 億～1500 億ドル<br>（14 兆～16 兆 8,000 億円（2005 年 8 月の為替レート（1＄＝112 円））<br>＜参考＞同時多発テロにおける経済損失：870 億ドル（9 兆 7,000 億円） |
| 離散家族 | 5,088 世帯 |
| 発生したがれき | 1 億 1,800 万立方ヤード<br>（9,021 万立方メートル）[54] |

[54] 近藤伸也、近藤民代、永松伸吾、平山修久、河田惠昭「米国ハリケーンカトリーナ災害における水害廃棄物処理マネジメント」『第 18 回廃棄物学会研究発表会講演論文集』（一般社団法人廃棄物資源循環学会、2007 年）によると、「カトリーナ」によって発生したがれきは、6,700 万立方ヤード（5,123 万立方メートル）であり、重量換算で 2,680 万トンとしている。なお、東日本大震災で発生したがれきの推定量は、2012 年 1 月 11 日現在で 2,247 万 3,000 トン（環境省 HP）である。

付紙 1：州・連邦政府の対応

（米国議会上院特別報告“Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared” Special Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2006)及び関連資料を基に筆者作成、日時は現地時間（中部標準時））

＜8 月 25 日（木）＞

8 月 23 日に発生した熱帯性低気圧 12 号がハリケーンに成長、午後 2 時 30 分に「カトリーナ」と命名され、午後 5 時 30 分頃、カテゴリー1[55]の勢力をもってフロリダ半島に上陸、一旦メキシコ湾に抜ける。なお、当日 FEMA の国家対応調整局（National Response Coordinate Center: NRCC）のレッドチームが活動を開始[56]している。

＜8 月 26 日（金）＞

午前 10 時 30 分、「カトリーナ」は引き続き西進を続け、カテゴリー2[57]に発達、午前 11 時、ナショナルハリケーンセンター（NHC）は今後の進路について、ニューオーリンズ方向に進み、フロリダ州を直撃するという予測を公式発表する。

午後 1 時、ルイジアナ州のブランコ（Kathleen Blanco）知事及びミシシッピ州のバーバー（Haley Barbour）知事は、州の緊急事態宣言を発し、州軍の召集を下令、午後 4 時、NHC は「カトリーナ」の予想進路を 170 マイル西にシフトするとともに、カテゴリー4 への発達及び 29 日にはミシシッピ州沿岸地域（アラバマ州との州境付近）への上陸の可能性について言及、午後 10 時にはさらに予想進路を西にシフトさせ、29 日にニューオーリンズ市の東、ルイジアナ州とミシシッピ州の州境付近への上陸を予報する。

---

55 風速 74-95mph（33-42m/s）で、「危険であり、強い風により多少の被害が発生する」とされている。

56 坪川博彰「行政のハリケーン災害対応」『防災科学技術研究所主要災害調査』第 41 号、立行政法人防災科学技術研究所自然災害情報室、2006 年、76 頁。

57 風速 96-110mph（43-49m/s）で、「極めて危険であり、強風が大きな被害をもたらすおそれあり」とされている。

＜8 月 27 日（土）＞

午前 4 時、NHC は「カトリーナ」がカテゴリー3[58]へ発達していること、及びニューオーリンズ市への直撃を予報する。午前 6 時には FEMA 本部（ワシントン DC）が 24 時間待機態勢に入る。そして午前 9 時にルイジアナ州は緊急避難プランを発動、午前 11 時 41 分、ブランコ知事はブッシュ（George W. Bush）大統領に対し、ルイジアナ州に対し、「スタフォード法」（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act）に基づく連邦緊急事態宣言の発令を要請する。

午後 1 時頃、ニューオーリンズ市のネーギン（Ray Nagin）市長はブランコ知事との共同記者会見において緊急事態を宣言、市民への自主的避難を要請するとともに、翌日午前 8 時以降、スーパードームを避難所として開放する旨発表する。午後 2 時、ルイジアナ州非常事態オペレーションセンターがバトンルージュ市に開設、24 時間待機態勢に入る。午後 7 時、ナショナルウェザーサービスは、ニューオーリンズ市の緊急事態準備室に対し、市内の堤防決壊の可能性を示唆する。午後 7 時 25 分～8 時、NHC は、ブランコ、バーバー両知事及びネーギン市長に対し、「カトリーナ」の潜在的な被害についてブリーフィングを実施する。午後 10 時、NHC は初めて「カトリーナ」による暴風及び高潮に関する予報を発表、通常の潮位より 15～20 フィート（地域によっては 25 フィート）高くなると予測し、湾岸地域の北部から中部、ルイジアナ州、さらにアラバマ州とフロリダ州の州境の東側に対しハリケーン警報（今後 24 時間以内）を発令する。

＜8 月 28 日（日）＞

ブッシュ大統領は、ミシシッピ州及びアラバマ州に対し、「スタフォード法」に基づく連邦緊急事態宣言を発令、フロリダを連邦災害地域に指定する。なお、アラバマ、ミシシッピ、ルイジアナ州知事は、大統領の大規模災害宣言指定を要請する（翌日指定される）。

[58] 風速 111-130mph（50-58m/s）で、「破壊的な被害が発生し、飛散する物体により人が高い確率で死亡する」とされている。

午前 1 時、NHC は「カトリーナ」勢力をカテゴリー4、午前 7 時にはカテゴリー5[59]に達していると発表する。午前 9 時 30 分、ネーギン市長は強制避難命令を発する。

午後 12 時、スーパードームが最終避難所に指定され、午後 4 時、NHC が、ニューオーリンズ市の多くの堤防が決壊する可能性がある旨の予測を発表する。なお、日本国内の新聞報道によれば、市長の避難命令を受けて市民の移動が始まるが、高速道路は渋滞、車による移動が出来ない市民はスーパードームなどに避難、市内のホテルは避難者で満室[60]になった。

＜8 月 29 日（月）＞

午前 12 時 47 分、DHS は「カトリーナ」の被害に関する評価を政府（国土安全保障オペレーションセンター：HSOC）に通報する。

午前 6 時 10 分、「カトリーナ」はついにルイジアナ州の沿岸の町ブラスに再上陸、複数の堤防が破堤し、市内への浸水が始まる（この時、公式発表では、高潮は通常よりも 20 フィート高い数値を記録)。また、最終避難所であるスーパードームの屋根が強風で剥がれ、停電するとともに、空調、水道がストップ、通信設備が破損する。さらに、午後には活動中の州と市の初動対応チームの通信が途絶する。なお、この頃からコーストガード、ニューオーリンズ市警察・消防、ルイジアナ州軍等が捜索救助活動を開始、さらに夕刻、ブラウン（Michael Brown）FEMA 長官がブランコ知事に対し、翌日 500 台のバスを州に提供する旨申し出る。また、午後 10 時には、ミシシッピ州緊急事態管理庁（MEMA）の捜索救助チームが現場に到着、生存者救助オペレーションを開始する。

＜8 月 30 日（火）＞

ネーギン市長は、ニューオーリンズコンベンションセンターを避難所として開放、午前 10 時 30 分、国防副長官は米北方軍に対し、移動可能な全ての部隊を湾岸地域へ送り、支援をするように命令する。

午後 4 時、本災害にかかる統合タスクフォースが編成され、コーストガードによる救助活動が開始、一方、避難所に指定したスーパードームは全ての水道がストップし、大量の被災者、空調の故障、不衛生等状況が悪化していく中、

---

59 風速 156mph 以上（70m/s 以上）で、「壊滅的な被害が発生、ほとんどの建築物は破壊され、屋内にいる生物も死に至る」とされている。

60 坪川「行政のハリケーン災害対応」77 頁。

チャートフ（Michael Chertoff）DHS 長官は国家重大事態宣言を発し、ブラウン FEMA 長官を主席連邦管理官（Principal Federal Officer：PFO）に指定、本災害にかかる対応の指揮を執らせる。また、ブランコ知事は、ニューオーリンズ市内に残留している人々全員に避難を指示するとともに、州の社会サービス局に対し、翌日の午前 6 時までに少なくとも 25,000 人が収容できる避難所の設定を指示する。また、運輸省、保険福祉省等の各種政府機関が、職員の派遣、食料、飲料水、トラック等の輸送やその他必要な支援を開始する。

＜8 月 31 日（水）＞

保険社会福祉省のリービット（Michael Leavitt）長官は、ルイジアナ、ミシシッピ、フロリダ、アラバマ州に対し連邦公衆衛生非常事態を宣言、ブランコ知事はスクールバスの徴用を発令する。また、FEMA は運輸省に対し、ニューオーリンズ市にバスを送るよう初めて指示する。さらに、ブランコ知事はテキサス州のペリー（Rick Perry）知事に、ヒューストンのアストロドームを避難所として開放するように要請、バス約 500 台による市民の移送が開始された。また、午前 11 時には、連邦州兵局が全ての州軍に対し、派出可能な州兵を速やかにルイジアナ州及びミシシッピ州に送るよう指示する。

午後 2 時 30 分、ブランコ知事とブッシュ大統領が電話で会談、軍による援助の必要性と、ルイジアナ州軍に対する知事の指揮権を統合指揮体制の中に組み入れることについて協議を行う。その後、午後 4 時 11 分に大統領は閣議を召集するとともに、連邦政府としての救助にかかる努力について声明を発する。また、最終避難所に指定していたスーパードームの収容能力に限界を示したため、ブランコ知事は 2 日以内にスーパードームからに避難を求めた[61]。また、市内の浸水と治安悪化等を受け、ネーギン市長は全ての市民に対し、ニューオーリンズ市内からの退去を求めた[62]。夕刻には連邦が契約したバスがニューオーリンズ市に到着、市内に残置された市民の移送を開始する。また、市長は、被災者救助にあたっていた市警察を、治安が悪化する市内の警備及び略奪行為の取り締まりにあてている。

---

61 (財)自治体国際化協会『ハリケーン・カトリーナにおける事後の非常事態対応に関する調査<報告書>』財団法人自治体国際化協会、2008 年、25 頁。

62 同上。

＜9 月 1 日（木）＞

チャートフ DHS 長官は、被災地の治安対策のため、州兵の増員（5 万人規模）を決定、また、ニューオーリンズ市はルイジアナ州軍に対し、市警察と合同でコンベンションセンターへの市民に対する避難支援及び施設警備を行うことを要請する。なお、当日の状況に関する日本国内の新聞報道では、スーパードーム及びコンベンションセンターの外に食料、水、医薬品を求める人があふれ、両避難所に集まった人々の数はおよそ 4 万 5,000 人であった[63]。

＜9 月 2 日（金）＞

ブッシュ大統領が初めて被災地を訪問、ルイジアナ、アラバマ、ミシシッピ州知事及びニューオーリンズ市長と会談、さらにブランコ・ルイジアナ州知事と再度会談し、軍の指揮統制について協議する。この際、大統領はブランコ知事に、州軍の指揮権を連邦軍に渡してはどうかと提案、ブランコ知事は翌日これを断る[64]。

午後 12 時、ルイジアナ、テキサス、オクラホマ、ネバダ及びアーカンソー州軍計 1,000 名がコンベンションセンターに到着し、救助及び施設警備を開始する。一方、州軍の指揮権に関し、午後 11 時 20 分、政府はブランコ知事に対し、州軍と正規軍双方の指揮統制を行う、二重の地位を持つ正規軍人の指揮官を指定する旨を要請するが、知事は翌日それを拒否、州軍の指揮権は知事に留保される。

なおこの日、救援物資が「カトリーナ」上陸以後初めて被災地に搬入される。

＜9 月 3 日（土）＞

午前 9 時 6 分、ブッシュ大統領は 7,200 名の連邦軍を現地に投入、午前 10 時、コンベンションセンターの避難が開始（午後 6 時 30 分に終了）、また 31 日に始まっていたスーパードームからの避難は午後 1 時に終了する。

＜9 月 4 日（日）＞

ニューオーリンズ市内の遺体捜索・収容作業開始、但し、市内の治安悪化は収まらず、警官が 5 人（8 人という情報も）を射殺するという事件が発生、また、日本国内の新聞が、ニューオーリンズで警官 1,500 人のうち、200 人が職

63 坪川「行政のハリケーン災害対応」80 頁。
64 (財)自治体国際化協会『ハリケーン・カトリーナにおける事後の非常事態対応に関する調査』27 頁。

場放棄[65]したと報じている。一方、避難所の衛生状態も悪化しており、同所で水を飲んだ人が下痢や嘔吐などの症状を見せ始める。

＜9 月 5 日（月）＞

陸軍工兵隊によるニューオーリンズ市内の排水作業開始、FEMA は排水に半年かかり、地域が乾くまでさらに 3 ヶ月かかるとの見通しを示す[66]。（実際には 10 月 6 日に作業完了）一方で、クリントン（Bill Clinton）、ブッシュ（George H. W. Bush）元大統領が被災者支援のための財団を設立（ブッシュ（現）大統領からの要請に基づく）する。

＜9 月 6 日（火）＞

ネーギン市長が市の警察、消防、救急医療の担当職員と家族を、半分ずつにして、それぞれ 5 日間の有給休暇を与えると発表、長期化する過酷な業務によるストレス緩和が目的[67]であった。

＜9 月 9 日（金）＞

チャートフ DHS 長官が、ブラウン FEMA 長官に対し、PFO の任を解き、ワシントンに召還、後任にコーストガードのアレン（Adm Thad W. Allen）副隊長を当てると発表[68]する。（ブラウンは 12 日に FEMA 長官を辞任）

---

65 坪川「行政のハリケーン災害対応」83 頁。
66 同上、84 頁。
67 同上。
68 同上、86 頁。

付紙 2：FEMA の対応に関するメディアの報道状況

“FEMA refuges hundreds of personnel, dozens of vehicles”
*Chicago Tribune*, 9/2/05

“FEMA won’t let Red Cross deliver food”
*Pittsburgh Post-Gazette*, 9/4/05

“FEMA fails to utilize Navy ship with 600-bed hospital on board”
*Chicago Tribune*, 9/4/05

“FEMA turns away state-of-the-art mobile hospital from Univ. of North Carolina” CNN, 9/5/05

“FEMA won’t accept Amtrak’s help in evacuations”
*Financial Times*, 9/5/05

“FEMA rejects skills of firefighters, instructs them to hand out fliers”
*Salt Lake Tribune*, 9/6/05

“FEMA turns back Wal-Mart supply trucks”
*New York Times*, 9/6/05

“FEMA prevents Coast Guard from delivering diesel fuel”
*New York Times*, 9/6/05

“FEMA blocks 500-boat citizen flotilla from delivering aid”
*News Sentinel*, 9/8/05

“FEMA turns back German government plane loaded with 15 tons of food”
*Spiegel*, 9/12/05

“FEMA prevents MDs from treating dying people around them because not “federalized” *New York Times*, 9/17/05

“FEMA veteran states bosses ignored his critical warnings in days prior to hurricane” CNN, 9/18/05

# イラク戦争における戦後処理戦略

## ―― 「サージ戦略」への転換とその背景分析 ――

吉 岡　猛

## はじめに

2011 年 12 月 15 日、オバマ（Barack Hussein Obama, Jr）大統領は約 9 年間に及んだイラク戦争の終結を宣言した[1]。2003 年に開始されたイラク戦争は、米軍の圧倒的な戦力による迅速な作戦が奏功し、開戦から 2 ヶ月も経たないうちにブッシュ（George Walker Bush）大統領による大規模戦闘終結宣言[2]がなされる等、戦闘という点では大きな成功を収めた。しかしながら戦後処理[3]については遅々として進まず、米軍主導のコアリション部隊は反政府武装勢力により多大な犠牲を強いられてきた。

米軍の敗北が真実味を持って語られることもあったイラク戦争が、明確な勝利宣言とまではならなかったものの、どうにか「終結」ということで幕引きができたことは、2007 年に米国がそれまでの方針を転換して採用した「サージ(Surge：増派)戦略[4]」によるところが大きい。サージ戦略は、その呼び名のとおり、治安維持のために米軍部隊を増派したものであるが、サージ戦略による変化は軍隊の規模だけではなく、米軍が採用した戦術や軍民協力態勢にも見られる。サージ戦略を遂行する司令官として指名されたペトレイアス（David Howell Petraeus）陸軍大将は対反乱作戦(COunter INsurgency operation:

---

[1] David Nakamura, "At Fort Bragg, Obama hails the end of the Iraq war," *The Washington Post*, December 15, 2011.

[2] White House, *President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended* , Washington, D.C., May 1, 2003, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html, Accessed February 9, 2012.

[3] 本論文において「戦後処理」の用語は主要戦闘終結後の復興、安定化のための各種活動を指している。

[4] 「サージ戦略」は正式な名称ではなく、治安改善、安定化のために米軍を一時的に増派する戦略であったことから「The Surge」、「Surge Strategy」などと呼ばれているものである。定着した日本語訳はなく、字義通りに訳せば「増派戦略」となるが、米軍の数を増やすこと以外の側面が不明確となるため、本論文では「サージ戦略」の用語を用いる。

COIN 作戦)の専門家であり、米軍は彼の理論に基づいた COIN 作戦を着実に実施して、治安の改善に成果を収めた。

しかし、世界で最も優れた軍隊を擁する米国がなぜ戦後処理を速やかに終わらせることができなかったのであろうか。そしてサージ戦略は難航していた戦後処理をどのように変化させたのであろうか。イラク戦争の戦後処理が難航した理由については数多くの議論がなされているが、本論文はこれらに対し戦後処理における軍隊の役割に対する理解という観点からの分析を行い、これをサージ戦略が成功した要因に照らし合わせ、検証を試みるものである。

米国はベトナム戦争以後、1983 年のグレナダ、1989 年のパナマ、1999 年のコソボ、2001 年のアフガニスタン等、政権打倒を伴う軍事紛争に数多く関与している。今後についても、新米国安全保障センター(CNAS)の研究員ネーグル（John A. Nagl）が述べているように[5]、世界中で低烈度紛争が常に生起している国際情勢を踏まえれば、米国は自らの国益を守るために人道支援や国家建設に深く関わっていくことが予想される。

また、軍事技術の進歩により、戦場に張り巡らされた各種情報収集センサーで得られた情報を瞬時に共有し、精密誘導兵器を用いてピンポイントで目標を攻撃するという戦い方が可能となったことから、米国は今後、市民及び米軍人の被害局限のためにこのような戦い方を積極的に用いる[6]ことが予想される。このような小規模の被害で終結した戦争における戦後処理は、国家が破壊しつくされた第 2 次世界大戦後の日本における戦後処理とは異なるものと捉える必要がある[7]。

これらの点から、フセイン政権が崩壊し、反政府武装勢力による抵抗が続いたイラクの戦後処理は、米国が今後関与するであろう軍事紛争における戦後処理を考える上で極めて貴重な教訓を含んでおり、これを分析することは、今後米国及び米軍が進む方向性を見定める上で有意義であるものと考える。

また、戦後処理における軍隊の役割がいかにあるべきかについての議論は今後ますます深まるものと考えられる。従来、戦後処理は文民が行うべきとされ

---

[5] John A. Nagl and Brian M. Burton, "Dirty Windows and Burning Houses: Setting the Record Straight on Irregular Warfare," *The Washington Quarterly*, vol.32, no.2, April 2009, p.95.

[6] Frederick W. Kagan, "War and Aftermath," *Policy Review*, no.120, August/September 2003, pp.9-11.

[7] James Dobbins, *America's Role In Nation-Building: From Germany To Iraq*, California: RAND, 2003, p.162.

ていた任務であり、これに軍隊が積極的に関与することには抵抗がある[8]。しかしながら、戦争を成功裡に終わらせる上で不可欠な戦後処理が、文民のみによる活動では達成困難な状況となっていることを踏まえると、その任務は軍隊にも付与されることとなり、軍隊には戦後処理を適切に遂行する能力が求められる。軍隊を使う政治家及び軍隊を運用する軍人は、戦後処理における軍隊の役割について正しい認識を持っておく必要があり、係る観点からもイラク戦争の戦後処理に関する分析は意義があるものと考える。

本論文においては、イラク戦争の戦後処理が難航した理由について、戦後処理における軍隊の役割の軽視が背景にあったとの仮説を立て、イラク戦争の戦後処理において大きな転機となったサージ戦略の前後の状況を対象とし、主として米国側の視点に立った分析を行う。このため、まず第 1 節でサージ戦略について概観した後、第 2 節においてイラク戦争の戦後処理について分析する。この分析において得られた要因に関し、これが生じた背景を第 3 節で考察し、最後にサージ戦略成功の要因について第 4 節で分析する。

## 1　サージ戦略

### (1) 概　要

サージ戦略とは、正式には「New Way Forward in Iraq」と銘打たれたイラク戦争の戦後処理に関する戦略[9]であり、ブッシュ大統領が 2007 年 1 月 10 日に発表したものである。同戦略では、「イラク人による主導」、「イラク人による国民保護に対する支援」、「過激派の隔離」、「政治進展のためのスペースの作為」、「政治的・経済的努力の多様化」、「地域的アプローチの採用」の 6 項目が基本要素として掲げられており、治安、政治、経済、地域の 4 分野について、それぞれイラク人、コアリション及びイラク人・コアリションの共同で実施すべき事項が記述されている。ブッシュ政権は、本戦略に基づき米軍部隊の増派を承認したことから、本戦略は「サージ(増派)戦略」と呼ばれている。

---

[8] Conrad C. Crane, "Phase IV Operations: Where Wars are Really Won," *Military Review*, May/June 2005,　p.12.

[9] White House, *Fact Sheet: The New Way Forward in Iraq*, Washington, D.C., January 10, 2007 http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/01/20070110-3.html, Accessed February 9, 2012.

### (2) 新戦略策定の背景

イラク戦争の開始から 4 年弱が経過した時期に新たな戦略が発表された理由としては、まずイラク国内の治安情勢悪化が挙げられる。2006 年 2 月にイラク北部のサマラで生起したアスカリ廟爆破事件以降、それまでも良好とは言えなかったイラク国内の治安は更に悪化し、内戦に近い状態となった。これは、サージ戦略の前に米国が採用していた NSVI 戦略(National Strategy for Victory in Iraq：イラクにおける勝利のための国家戦略)が治安改善に効果を発揮していないことを示すものであり、戦略の見直しが必要となった[10]。

次に、イラク国内の政治情勢の停滞が挙げられる。2005 年 10 月、イラクの憲法案に関する国民投票が行われ、続く 12 月にはイラク評議会の国政選挙が実施された。これによりイラクの国内政治は安定するかに思われたが、政党を構成する各宗派の抗争により政治の膠着状態が続き、内閣が組閣されるまでには 5 ヶ月を要した[11]。NSVI 戦略では、戦争に勝利を収めるまでには時間が必要であり、また勝利までの期限は設けない[12]としていたものの、先の見えないイラク国内政治の停滞は NSVI 戦略の見直しを促した。

もう一つの理由は、米国の国内情勢である。2006 年の治安悪化とそれに伴う米軍の死傷者数増加によりイラク戦争に対する米国民の不満は増大[13]し、同年 11 月の米国中間選挙ではイラク戦争への関与に否定的な民主党が勝利した。

これにより米軍の早期撤収論が勢いを増し、共和党のブッシュ政権としては状況の改善が期待できない現状をそのまま継続させるわけにはいかない情勢となった。

戦略の見直しは 2006 年 5 月頃から、国家安全保障会議、国防省、統合参謀本部、中央軍司令部、イラク多国籍軍司令部、国務省等により実施された[14]。その中では、NSVI 戦略を加速して撤収時期を早める方策から、米軍を増派し

---

10 Peter D. Feaver, "The Right to Be Right - Civil-Military Relations and the Iraq Surge Decision," *International Security*, Vol.35,No.4, April 2011, pp.100-101.

11 Ibid., p.100.

12 National Security Council, *National Strategy for Victory in Iraq*, Washington, D.C., November 2005, p.12 http://merln.ndu.edu/archivepdf/nss/strategies/iraq_national_strategy_20051130.pdf, Accessed February 9, 2012.

13 Darin E. W. Johnson, "2007 in Iraq: The Surge and Benchmarks – A New Way Forward," *American University International Law Review*, vol.24, no.2, April 2009, p.250.

14 Feaver, "The Right to Be Right," pp.101-102.

COIN 作戦に深く関与する方策まで幅広い選択肢が検討されたが、関係者総員が増派を支持したわけではなく[15]、特に米軍の指導者は増派に否定的であった[16]。

そのような中、ブッシュ大統領が国民の求める米軍の規模縮小ではなく、逆に米軍を増派するという決断を下した背景には、イラク戦争には必ず勝利しなければならず、早期撤収は勝利につながらない、との大統領自身の強い意志があった[17]。イラク戦争の目的の一つである民主化されたイラク国家の構築を達成するためには、イラクに対して引き続き関与する必要があり、その上で特に悪化している治安を改善するためには米軍の増派が必要との判断[18]に基づき、サージ戦略の採用に至ったのである。

### (3) NSVI 戦略とサージ戦略との違い

サージ戦略の前に採用されていた NSVI 戦略とサージ戦略との比較は別表のとおりである。展開兵力以外の主要な相違点としては、まず実施事項の優先順位が挙げられる。NSVI 戦略では、イラクの戦後処理は「政治、治安、経済」の 3 分野において行われ、これらは相互に関連していることからこれらを統合して進めていく[19]とされており、3 つの分野に特段の優先順序は付与されていなかった。これが、サージ戦略においては、治安が最重要課題とされており、政治的進展のために治安を回復する必要性が述べられている[20]。

次に、米軍の任務及び活動要領が異なっている。いずれの戦略もイラク人自身の手によるイラク統治を目標としている点は同じであるが、NSVI 戦略はイラク政府への権限委譲に重点を置き、このためイラク治安部隊の育成を重視した[21]ことから、米軍はイラク軍及び警察の教育訓練を主要な任務としていたのに対し、サージ戦略においては、治安の回復を図るため民衆の保護を最優先の任務とした。米軍部隊は、NSVI 戦略の下では防護のしっかりした前方活動基

---

15 Ibid., p.104.
16 Robin Wright and Ann Scott Tyson, "Joint Chiefs Advise Change In War Strategy," *The Washington Post*, December 14, 2006.
17 Fred Barnes, "How Bush Decided on the Surge," *The Weekly Standard*, February 4, 2008.
18 Bob Woodward, *The War Within: A Secret White House History 2006-2008*, New York: Simon & Schuster Paperbacks, p.284.
19 National Security Council, *National Strategy for Victory in Iraq,*, p.9.
20 White House, *Fact Sheet: The New Way Forward in Iraq.*
21 ブッシュ大統領が NSVI 戦略について「イラク治安部隊が育つ(Stand Up)ことで米軍の駐留は減っていく(Stand Down)戦略である」と述べたことから、本戦略は「Stand Up/Stand Down 戦略」とも呼ばれる。John D. Banusiewicz, "'As Iraqis Stand Up, We Will Stand Down,' Bush Tells Nation," *American Forces Press Service*, June 28, 2005.

地(Forward Operating Base: FOB)からパトロール地域に「通勤[22]」し、作戦を実施した後は FOB に帰る要領で活動していたものが、サージ戦略に変わってからは住民と共に生活し、街中に設置された歩哨所(Combat Outpost：コアリションのみで警備)や共同治安ステーション(Joint Security Station：コアリションとイラク治安部隊が共同で警備)でパトロールする要領で活動することとなった。

また、軍民協力プログラムである地域復興チーム(Provincial Reconstruction Team: PRT)についても違いが認められる。PRT は国務省が 2005 年に発足させたものであり、州政府(Provincial Government)の統治能力を向上させ、地域の政治、経済を発展させることを任務としている[23]。米軍もこれに人員を派出していたが、国防省と国務省との間で合意されたドクトリン、行動計画、目的、役割分担が存在せず[24]、組織的に機能しているとは言い難い状況であった。

これに対し、サージ戦略では PRT の強化・拡充が記述された。それまでに設立されていた 10 個の PRT に追加する形で、米軍部隊の一部(embedded)として活動する 14 個の PRT（従来の PRT と区別する必要がある場合には ePRT(embedded PRT)と呼ばれる。）が新たに設立され、イラク多国籍軍司令官が発出した COIN 作戦ガイダンスにおいて、軍民の努力の統合が重要との認識の下、文民である PRT リーダーと軍人である部隊指揮官との間の緊密な勤務関係、相互信頼、個人的相互関与を積極的に図ることとされた[25]。

最後に、戦略を遂行するメンバーが一新されている。特に重要となるイラク多国籍軍司令官にはペトレイアス陸軍大将が充てられた。同大将はベトナム戦争の研究で博士号を取得し「学者戦士」とも呼ばれている将官である。米陸軍統合軍事センター長として米陸軍・海兵隊の COIN 作戦マニュアルの見直しを主導した COIN 作戦の専門家であり、2003 年には第 101 空挺師団長（当時、少将）として、イラク北部のモスルにおいて成功裡に COIN 作戦を実施してい

---

22 Pete Mansoor, "Misreading the History of the Iraq War," *Small Wars Journal*, March 10, 2008.
23 Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, "Status of the Provincial Reconstruction Team Program in Iraq," *SIGIR-06-034*, October 2006, p.1.
24 Robert Perito, "Provincial Reconstruction Teams in Iraq," *United States Institute of Peace Special Report 185*, March 2007, p.3.
25 Commanding General MNF(I), *Multi-National Force - Iraq Counterinsurgency Guidance* , June 2007, http://www.airforce.forces.gc.ca/CFAWC/Contemporary_Studies/2007/2007-Jun/2007-06-06_MNF-I_COIN_Guidance-Summer_2007_v7_e.asp, Accessed February 9, 2012.

る[26]。このような経歴を有しているペトレイアスは司令官就任後、イラクにおける米軍の戦術を COIN 作戦に沿ったものに見直し、その徹底を図った。

文民で最も重要となる駐イラク米国大使には、レバノン、クウェート、シリア、パキスタンの大使を歴任し、中東地域について最も経験豊かな外交官[27]であるクロッカー（Ryan Crocker）を就任させ、イラクにおける軍と文民との連携の強化を図った。

### (4) サージ戦略適用後の経緯

サージ戦略においてブッシュ大統領は、それまで派遣されていた 15 個の陸軍旅団戦闘チーム(Brigade Combat Team:BCT)に加えて 5 個 BCT(約 2 万名)の増派とイラクに駐留する各米軍部隊の駐留期間延長を承認した。

1 月の戦略発表後、ペトレイアス司令官が 2 月に就任し、新たな COIN 作戦マニュアルに基づく作戦を展開した。増派戦力がすべてイラクに到着し準備が整った 6 月、増派前に 13 万 2 千人であった米軍の兵力は 16 万 8 千の規模となり、本格的な COIN 作戦が実施されることとなった。

それまでの作戦は「掃討、確保、構築(Clear, Hold, Build)[28]」、すなわち敵勢力の掃討、掃討した地域の確保、確保した地域への経済基盤等の構築を目標としていたが、敵勢力を掃討しても米軍がいなくなれば再び敵勢力が戻ってきて治安を悪化させ、米軍は再度この掃討に向かうという「もぐら叩き[29]」の様相を呈しており、「確保」が実現できていなかった。これがサージ戦略の下では、新たな COIN 作戦により地域住民の信頼を獲得するとともに増派により十分な兵力が活用できる状態になったことで、掃討した地域の確保、治安の維持が可能となった[30]。

増派が完了し、COIN 作戦を開始した直後は情勢に変化が見られなかったが、8 月頃から死傷者の低下等、治安の改善が明らかとなり始めた。図 1「攻撃等発生状況」を見ると、本格的な COIN 作戦の開始された 6 月以降、攻撃発生件

---

[26] Michael R. Gordon, "The Struggle For Iraq: Reconstruction; 101st Airborne Scores Success In Northern Iraq," *The New York Times*, September 4, 2003.
[27] William A. Knowlton, Jr., *The Surge: General Petraeus and the Turnaround in Iraq*, Washington: NDU Press, 2010,　p.10.
[28] Catherine Dale, "Operation Iraqi Freedom: Strategies, Approaches, Results, and Issues for Congress," *CRS Report RL34387*, March 2008, pp.48-49.
[29] Michael E. O'Hanlon and Kenneth M. Pollack, "A War We Just Might Win," *The New York Times*, July 30, 2007.
[30] Dale, "Operation Iraqi Freedom," p.55.

数が低下しており、これに合わせて図 2「イラク戦争における米軍の死者数」が示すように米軍の死者数も大きく低下している。イラク国民の被害についても図 3「イラク国民の死者数」のとおり、8 月以降、大幅な低下傾向を示しており、治安改善に成果が現れている。

また、軍民の協力関係の改善により強化が図られた ePRT（地域復興チーム）も、地域の戦後復興において効果を発揮した。新たに設立された 14 個の ePRT は、各地に展開する BCT（陸軍旅団戦闘チーム）又は海兵隊連隊戦闘チーム(Regimental Combat Team:RCT)の一部として共に活動したため、それまでの PRT が州政府レベルに対して働きかけを行っていたのに対し、州より下位の地方自治体及び末端の現場レベルにおいて活動を実施した[31]。活動要領や役割分担が明確化されたことに加え、BCT/RCT から必要な後方支援、安全、輸送の提供が得られたことにより、ePRT は着実に成果を上げ、現場レベルでの復興に大きく寄与することとなった[32]。

サージ戦略の効果について、当初は、民主党が多数を占める米下院議会においてサージ戦略への反対決議が可決される[33]等、これを疑問視する声も多かったが、9 月にペトレイアス司令官及びクロッカー大使が米国議会において、治安は改善しており、全体としてサージ戦略が奏功している旨の議会証言[34]を行ったことを契機に、サージ戦略は正しい戦略であったとの評価、認識が高まることとなった。

なお、サージ戦略による米軍の増派は一時的なものであり[35]、状況が許せば増派分を速やかに帰国させて増派前の部隊規模に戻すこととされていた。これ

---

31 Robert Perito, *Embedded Provincial Reconstruction Teams*, Washington, D.C, February 2008 http://www.usip.org/publications/embedded-provincial-reconstruction-teams, Accessed May 6, 2012.

32 ブッシュ大統領は、戦後復興における進捗の多くは PRT の成果と述べ 、イラクの治安改善に寄与するとともにイラク政府が成功裡に統治を進める上で大いに役立っているとしてこれを賞賛している。US Agency for International Development, *Iraq PRTs*, United States Institute of Peace: Washington, D.C., Fall 2007 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F5D2C90AFC495E664925737500050C82-Full_Report.pdf, Accessed February 9, 2012.; Donna Miles, "Bush Praises Reconstruction Teams for Building on Iraqi Progress," *American Forces Press Service*, January 8, 2008.

33 「米下院、イラク増派反対を決議　共和党からも１７票」『朝日新聞』2007 年 2 月 17 日。

34 David H. Petraeus, "Report to Congress on the Situation in Iraq," September 10-11, 2007.

35 「surge」の言葉の本来の意味は「大波、盛り上がり」であり、一時的に急激に高まっ

に伴い、2007 年 11 月、イラクの治安状況が改善したことを踏まえて増派兵力の帰国が開始され[36]、2008 年 4 月、イラクに展開する部隊はサージ戦略以前のレベル（陸軍：15 個旅団戦闘チーム）に復帰している。

## 2　戦後処理難航の理由

サージ戦略は、一部に否定的な見解がある[37]ものの、総じて治安の改善に大きく寄与し、成功であったと評価されている[38]。では、サージ戦略が採用されるまでの戦後処理は、なぜ難航したのであろうか。

その理由については多くの文献で論じられているが、主要な議論としては①兵力が少な過ぎ、また適切な能力を有していなかった、②適切な戦後処理計画が作成、配布されていなかった、③国防省と国務省が相互に協力しなかった、④事前の見積もりが楽観的であった、の 4 つが挙げられるが、これらのうち④項については戦後処理難航の主たる理由ではないものと考えられる。そして、残りの 3 項目については、その背景に戦後処理における軍事力の役割の軽視が存在している。以下、各項目について分析を行う。

### (1) 投入兵力

イラク戦争についてブッシュ政権以前に米中央軍が作成していた計画では、侵攻に必要な兵力は約 50 万人[39]となっていた。これは圧倒的な兵力で敵国に侵攻し、短期間のうちに勝利を収めて引き揚げる、という湾岸戦争型の計画であったが、ラムズフェルド（Donald Rumsfeld）国防長官は大規模な兵力による

---

た後、元に戻るという「一過性」のニュアンスがある。

[36] David Smith, “US troops surge ends as violence in Iraq falls,” *The Guardian*, November 25, 2007.

[37] サージ戦略に対する反論は、①サージ戦略は効果がない、②サージ戦略は機能しているが戦争目的の達成に寄与しない、③COIN 作戦の重視は米軍の将来の能力に悪影響を及ぼす、の 3 点に大別できる。Steven Simon, “The Price of the Surge - How U.S. Strategy is Hastening Iraq's Demise,” *Foreign Affairs*, vol.87, no.3, May/June 2008, pp.57-76.; Patrick Cockburn, “Iraq: Violence is down - but not because of America's 'surge',” *Independent*, September 14, 2008.; Andrew J. Bacevich, “Surge to Nowhere,” *The Washington Post*, January 20, 2008. Gian P Gentile, “A (Slightly) Better War: A Narrative and Its Defects,” *World Affairs Journal*, Summer 2008.

[38] Knowlton, *The Surge*, p.1; Mansoor, “Misreading the History of the Iraq War,”. Feaver, “The Right to Be Right,” p.88.

[39] Donald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoi,* New York: Sentinel, 2011, p.427.

軍事作戦ではリスクが大きく、一方で技術の進展に伴い、小規模の軍隊で任務を達成することが可能な環境となっていることを踏まえ、侵攻計画の見直しをフランクス（Tommy Franks）中央軍司令官に指示[40]、度重なる検討の結果、イラク侵攻時の地上兵力は約 13 万人[41]まで縮小された。

この兵力の少なさが、イラク戦争の戦後処理を困難にしたとの批判は多い[42]。13 万人の地上軍は、フセイン政権を崩壊させるには十分であったが、その後の治安悪化を食い止めるには不十分であった。現在の米陸軍・海兵隊の COIN 作戦マニュアルによれば、COIN 作戦を成功させるためには、住民 1000 人あたり 20 人の対反乱兵力が必要とされている[43]。2200 万人というイラクの人口にこれをあてはめると 44 万人の兵力が必要な計算となるが、これは実際に投入された兵力の 3 倍以上である。戦後処理の能力を有する大兵力の派遣は米国にとっても不可能であることから、戦後処理の難航は数の問題ではないとの指摘もある[44]が、44 万人までとは言わなくとも、より大きな兵力であれば情勢悪化の進行を食い止めるか、少なくとも遅くすることができた可能性はあった[45]ものと考えられる。

戦後処理に比較的大きな兵力が長期間にわたって必要になることを危惧する声は、戦争開始前からブッシュ政権内にも存在していた。パウエル（Colin Luther Powell）国務長官は戦争計画の検討が進められていた 2002 年 9 月、計画されている侵攻兵力の規模が小さいことについてフランクス中央軍司令官に懸念を伝えており[46]、またシンセキ（Eric Ken Shinseki）陸軍参謀長はイラク

---

40 ボブ・ウッドワード『攻撃計画』伏見威蕃訳、日本経済新聞社、2004 年、50 頁。

41 Amy Belasco, "Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, Fy2001-FY2012," *CRS Report R40682*, July 2009,　p.35.

42 例えば Ali A. Allawi, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*, New Haven: Yale University Press, 2007, p.91.; Anthony H. Cordesman, *The Iraq War: Strategy, Tactics, and Military Lessons*, Washington, D.C.: The CSIS Press, 2003, p.494.; Paul Yingling, "A Failure in Generalship," *Armed Forces Journal*, May 2007.; Larry Diamond," Lessons from Iraq," *Journal of Democracy*, vol.16, no.1, January 2005, pp.13-14.など。

43 United States Department of the Army, The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual: U.S. Army Field Manual no.3-24: Marine Corps Warfighting Publications no.3-33.5, Chicago: The University of Chicago Press, 2007, pp.22-23.

44 David C. Hendrickson and Robert W. Tucker, "Revisions in Need of Revising: What Went Wrong in the Iraq War," *Survival*, vol.47, no.2, Summer 2005,　p.13.

45 "Bremer: More troops were needed after Saddam's ouster," *CNN*, October 5, 2004 http://edition.cnn.com/2004/WORLD/meast/10/05/bremer.rumsfeld/, Accessed March 11, 2012.

46 Tommy Franks, *American Soldier*, New York: Reagan Books, 2004, pp.393-394.

侵攻前の 2003 年 2 月、議会証言においてイラク安定化のためには数十万の兵員が必要と述べている[47]。

しかしながら、ブッシュ政権はこれらの懸念を取り入れなかった。ラムズフェルド国防長官やウォルフォウィッツ（Paul Dudes Wolfowitz）国防副長官らはフセイン（Saddam　Hussein）政権を打倒することのみに注力し、戦後処理に必要な大部隊の投入は不必要と判断、これを拒否したのである[48]。

ブッシュ大統領が就任前、「米軍を国家建設(Nation Building)の任務に従事させない」と述べている[49]ことも合わせて考えると、ブッシュ政権には、軍隊が戦後処理において不可欠な役割を有するとの考えが十分浸透していなかったものと言える。

政治家ばかりでなく米軍にあっても、戦後処理における軍隊の役割に対する理解不足は同様であった。派遣兵力の数について見れば、統合参謀本部議長及び各軍参謀長のうちシンセキ陸軍参謀長以外はイラク戦争開戦時の兵力の少なさに対して意見具申を行わず、また、情勢の悪化に伴いブッシュ大統領が戦略の転換を検討した 2006 年 11 月の段階でも兵力の増大に否定的な見解を示している[50]。

また、派遣兵力の「質」にも問題があった。戦闘に必要な部隊の能力、装備、戦術と、治安維持が主体となる戦後処理に必要なそれとは大きく異なるが、イラク戦争において、戦後処理に向けた戦術変更や戦後処理専門の教育を受けた別部隊の派遣は認められず、戦闘には適しているものの戦後処理や復興、住民の保護等に精通しているとは言い難い侵攻部隊が戦後処理を実施していた[51]。

米軍はイラク戦争の戦後処理を無視していたわけではない。フランクス司令官率いる米中央軍司令部ではその重要性と困難性を十分認識し、検討を重ねていた[52]。しかしながら実際に生起した状況を見れば、具体的にどのように任務を達成すべきか、そのためにはどのような部隊が必要になるのかについての検

---

47 John Althouse, “Army Chief: Force to occupy Iraq massive,” *USA Today*, February 25, 2003 http://www.usatoday.com/news/world/iraq/2003-02-25-iraq-us_x.htm, Accessed March 11, 2012.

48 Joseph J. Collins, “Choosing War: The Decision to Invade Iraq and Its Aftermath,” *Institute for National Strategic Studies Occasional Paper 5*, April 2008, p.11.;Larry Diamond, “What Went Wrong in Iraq,” *Foreign Affairs*, vol.83, no.5, September/October 2004, p.35.

49 David Rieff, “Blueprint for a Mess,” *The New York Times*, November 2, 2003.

50 Feaver, “The Right to Be Right,” pp.107-108.

51 Collins, “Choosing War,” p.22.

52 Franks, *American Soldier*, pp.419-421.

討は十分ではなかったと言わざるを得ない。これは、軍隊の仕事は戦闘であり、復興を中心とした戦後処理は軍隊ではない「他の誰か」の仕事であるとの認識[53]が米軍内にあったことを示すものと言える。

このように、政治及び米軍のそれぞれのレベルにおいて戦後処理における軍隊の役割を軽視していたことが、米国及び米軍の戦後処理の準備及び実施を疎かにし、戦後処理難航の大きな要因となったものと考えられる。

### (2) 戦後処理計画

政権崩壊後の戦後処理は新政権樹立、経済復興、治安維持等を行う必要があり、これらは相互に関連していることから、占領国は軍民が協調した活動を実施しなくてはならない。したがって戦後処理の計画も関係部署が共同して作成する必要があるが、イラク戦争に関しては、国防省を含む関係省庁がそれぞれ計画を立案したものの、これらが戦前に一本化されることはなかった[54]。個別に作成された計画が妥当であっても、それが全体として一貫し、相互に協調していなければ、適切な戦後処理の遂行は困難であることから、全体的な計画の不在は戦後処理難航の理由の 1 つと言える。

イラクにおいて戦後処理を統括する組織として、戦闘終了後に設立された連合暫定当局(Coalition Provisional Authority: CPA)が最初の戦略構想を策定したのは、設立から 3 ヶ月、開戦から 4 ヶ月が経過した 2003 年 7 月であった。同月末に戦略目標を設定、9 月から 10 月にかけて各省庁の任務を統合した作戦計画を作成、12 月になってようやく全体計画が制定されており[55]、事前に計画を練ってイラクに乗り込んで行ったのではなく、現地で戦後処理を実施しつつ計画を立案し、それをまとめ上げるという状況であった。

一部には計画そのものが存在しなかったとの指摘もある。イラク戦争に従軍した陸軍の戦史記録家は、米軍が占領・安定化のための計画を作成していなかったと述べている[56]。国防省及び米中央軍は戦後処理のための計画立案を実施していたと反論している[57]が、米国の評論家であるリーフ(David Rieff)によれ

---

53 Hendrickson and Tucker, “Revisions in Need of Revising,” p.27.
54 Collins, “Choosing War,” pp.12-13.
55 Andrew Rathmell, “Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn?,” *International Affairs*, vol.81, no.5, October 2005, pp.1027-1029.
56 Thomas E. Ricks, “Army Historian Cites Lack of Postwar Plan,” *The Washington Post*, December 25, 2004.
57 Rumsfeld, *Known and Unknown*, pp.485-487.; Franks, *American Soldier*, pp.419-424.

ば、イラクでの戦闘及び戦後処理の主担当となった米陸軍第 3 軍(Third US Army)はイラク戦争の教訓として「戦闘終了後、戦後処理に関する指示や計画は上級司令部から令されず、何をすればよいのかわからない状況であった」と述べている[58]。第 3 軍は戦闘終了後の 2003 年 6 月、イラクに展開するコアリションの陸上部隊を指揮する権限を CFLCC(Coalition Force Land Component Command：コアリション部隊陸上コンポーネント司令部)から引き継いだ部隊であり、この第 3 軍が戦後処理計画を知らなかったということは、たとえ中央軍のレベルで戦後処理計画が作成されていたとしても、現地まではこれが伝わっておらず、計画の実効性はなかったこととなる。

もちろん、何らかの計画があればすべてが順調に推移するというわけではない。フセイン政権崩壊後に生起した略奪の横行や治安の悪化はイラクの国内状況を勘案すれば当然の帰結であり、計画が存在しても情勢の悪化は防げなかったとの指摘もある[59]。しかしながら、フセイン政権の打倒に対しては無数の仮定や条件を考慮し、数多くの代替計画が準備された[60]ことを勘案すれば、戦後処理についても同様に細心の注意を払った計画を立案することは不可能ではなく、そのような計画があれば、バグダッドの治安悪化は制御不能になる前に止められた[61]ものと予想される。

米軍において綿密な計画が立案されず、また作成された計画が現場部隊まで届いていないことは、前項と同様、戦後処理を軍隊の主要な任務と捉えない風潮を示すものであり、戦後処理における軍隊の役割に対する認識が欠如していたものと言える。また政治のレベルにおいても、各省庁の計画がまとまらなかったことは、戦後処理に関して軍隊と各省庁がいかに役割分担し、連携すべきかについての理解が不足していたことを示すものと考えられる。

### (3) 国防省と国務省の協力態勢

国防省と国務省、すなわち軍と文民との連携不足は計画立案ばかりでなくイラク戦争の戦後処理遂行態勢全般に見られ、これも戦後処理を難航させた理由の１つと言える。

---

58 Rieff, “Blueprint for a Mess”.
59 Henderickson and Tucker, “Revisions in Need of Revising,” p.25.
60 Collins, “Choosing War,” p.17.
61 Rieff, “Blueprint for a Mess”.

国務省におけるイラク戦争の検討は、2002 年春から「イラクの将来計画」として開始された。国務省の湾岸地域専門家であるウォーリック(Thomas Warrick)がまとめ上げた本プロジェクトは、十分な予算と人員をかけられなかったとの指摘もある[62]が、それでも、フセイン政権崩壊後のイラクの状況について多くの亡命イラク人も交えた検討を行い、13 巻、1200 ページにも及ぶ報告書を作成している。しかし、国防省はこの報告書の内容を採用しなかったばかりでなく、イラクの戦後処理を担当する部署として開戦前の 2003 年 1 月に国防省が復興人道支援室(US Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance: ORHA)を設立した際、その代表に就任したガーナー(Jay Garner)がイラクの戦後処理について知見のあるウォーリックを職員として採用することを要望したところ、国防省は、ウォーリックが国務省に属する要注意人物であるという理由で、これを断っている[63]。

ORHA は国防省の組織として中央軍司令官の指揮下に設置されたが、この位置付けは指揮の一元化という点では効果的であったものの、逆に国防省と国務省との協力態勢という点からは阻害要因となった[64]。このような状態はフセイン政権崩壊に伴い 2003 年 4 月に ORHA が CPA(連合暫定当局)に変わり、代表がガーナーからブレマー(Paul Bremer)に交代しても続くこととなった[65]。

国防省と国務省の連携が不十分な態勢で、長期間にわたる復興任務を効果的に実施していくことは極めて困難である。ラムズフェルド国防長官も米国政府内のギャップが問題であったと認めている[66]が、国防省と国務省が双方に戦後処理における互いの役割分担を正しく認識していれば、このような問題は回避できたものと考えられ、連携不足の背景に、戦後処理における軍隊と文民との役割分担に対する理解の欠如があったものと言える。

### (4) 政権打倒後の情勢に関する見積もり

戦後処理が難航する状況から、綿密な準備を行うことなく開始したと思われがちなイラク戦争であるが、実際には各所において開戦前から十分な研究が行

62 Julian Borger, “Rebel groups reject CIA overtures down on the farm,” *The Guardian*, July 10, 2002.
63 Rieff, “Blueprint for a Mess”.
64 Rathmell, “Planning post-conflict reconstruction in Iraq,” p.1025.
65 Collins, “Choosing War,” p.13.
66 Rumsfeld, *Known and Unknown*, p.487.

われていた[67]。これらの研究は、フセイン政権を倒した後のイラク国内が極めて混乱した状態になることを予想しており、そのような状況への対処の必要性を指摘していたが、それにも関わらず、ブッシュ政権がこの指摘を取り入れることなく戦争に突入した背景には、ブッシュ政権関係者による楽観的な見積もりがあったと言われている[68]。

具体的には、まず、最も危惧されていた治安の悪化について、戦後もイラク軍及びイラク警察がある程度機能する状態で残るものと考え、彼らに治安維持を担任させることとしていた。次に経済復興については、イラク国内の精油施設や比較的発達した社会インフラを活用することが可能と考えていた。そしてフセイン政権の圧政に苦しむイラク国民が米軍主導のコアリション部隊を解放者として歓迎、戦後復興を支援するとともに、国連を含めた国際社会も、イラク戦争の開戦には賛同しなかったものの、戦後復興には協力するものと見積もっていた[69]。

しかしながら、フセイン政権打倒後に生起した状況は、これらの楽観的な見積もりとは正反対のものであった。フセイン大統領という指揮官がいなくなったイラク軍は、持ち場に留まることなく、多くの者は自分の出身地に帰郷し、また一部の者は地下に潜って米軍に対する抵抗を続けた[70]。イラク警察も消滅してしまい、イラク国内の組織で治安維持を図ることはできなかった[71]。社会インフラについては、当初懸念されたフセインによる油田破壊が生起することはなかったが、米軍侵攻時には電気やパイプラインといった各種インフラが破壊されており、これらを経済復興にそのまま活用することはできない状態であった[72]。イラク国民はフセイン政権打倒後しばらくの間こそコアリション部隊を歓迎したものの、略奪が国内に広がり安全な生活が送れない状況になると、コアリション部隊に対する見方が「解放者」から「占領者」に変わってしまい、住民による支持は得られなくなった。国際社会による支援もごく一部の同盟国

67 例として、国務省による「イラクの将来計画」、米国国防大学による「イラク：サダムの後」、米陸軍大学による「イラク復興」などが挙げられる。Collins, “Choosing War,” p.21.

68 Michael E O'Hanlon, “Iraq Without a Plan,” *Policy Review*, no.128, January 2005. http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7655, Accessed February 19, 2012.

69 Collins, “Choosing War,” pp.17-21.

70 Hendrickson and Tucker, “Revisions in Need of Revising,” p.18.

71 Rathmell, “Planning post-conflict reconstruction in Iraq,” p.1023.

72 Steven Metz, “Insurgency and Counterinsurgency in Iraq,” *Washington Quarterly*, vol.27, no.1, Winter 2003-2004, p.27.

の他には理解を得られず、国連ミッションは開始されたものの治安の悪化を理由に取りやめられている[73]。

これらの、戦前における不正確かつ楽観的な見積もりが戦後処理に必要な兵力の準備や戦後処理活動の計画立案及び初期の活動に一定の影響を与えたことは確かであろう。しかしながら、戦後処理が楽観的な見積もりに基づいて稚拙に開始されたとしても、情勢の変化に合わせて活動要領を速やかに修正することは可能である。戦後処理が円滑に進捗せず、事前の見積もりが不正確であったことが判明しても、約 3 年半後にサージ戦略が採用されるまで戦後処理要領に大きな変更が見られなかったことは、事前の楽観的見積もりが戦後処理難航の主たる要因とまでは言えないことを示すものと考える。

## 3　戦後処理における軍事力の役割軽視の背景

米国は第 2 次世界大戦以降もベトナム、パナマ、ハイチ、ボスニア等で戦後処理又はそれに準ずる治安維持を実施しており、戦後処理活動の困難さについて多くの経験、教訓を有している。それにも関わらずブッシュ政権及び米軍がイラク戦争において、戦後処理における軍事力の役割を重視しなかった背景には、米国が一種固有の「文化」として持つ軍隊の使い方、戦争の戦い方があり、これをベトナム戦争の教訓と 1991 年の湾岸戦争における成功体験が補完する形となったものと考えられる。以下、それぞれについて述べる。

### (1) 戦争の戦い方

軍事歴史家ウェイグリー（Russell F. Weigley）の著書「The American Way of War」によれば、米国は消耗戦略又は全滅戦略により、圧倒的な戦力を用いた軍事的勝利を追及しているとされている[74]。これに対しては、消耗・全滅戦略という用語の定義等についての反論も見られる[75]が、米国が軍事的勝利、すなわち、戦闘を重視しているという点については多くが認めているところである[76]。

---

[73] Diamond, "What Went Wrong in Iraq," p.46.
[74] Russell F. Weigley, *The American Way of War: A History of U.S. Military Strategy and Policy*, New York: Macmillan Publishing, 1973, p.475.
[75] Brian M. Linn, "The American Way of War Revisited," *The Journal of Military History*, vol.66, no.2, April 2002, pp.503-505.
[76] 福田毅「米国流の戦争方法と対反乱(COIN)作戦－イラク戦争後の米陸軍ドクトリンを

一方で、近年の技術的進歩により、圧倒的な兵力を集中することで敵軍事力を全滅または消耗させて勝利を収めるという米国の戦い方は変わってきているとする議論がある。精密誘導兵器により敵の重心をピンポイントで攻撃することが可能となったため圧倒的な兵力は不要となり、小規模な部隊による迅速な展開、柔軟性、奇襲といった、これまでの消耗・全滅戦略とは異なる戦い方が実現できるようになったとするものである[77]。この新しい戦い方への対応を図るべく、米軍は「RMA(Revolution in Military Affairs：軍事活動における革命)」、「トランスフォーメーション」と称して軍の変革を推進している。

しかしながら、この「新しい戦い方」は、部隊の規模という点では変化が認められるものの、火力、すなわち戦闘を重視するという基本的な姿勢に変化は見られない。米陸軍大学戦略研究所のエチェヴァリア（Antulio J. Echevarria II）は、新しい戦い方を提唱する者は軍事的勝利を戦略的成功に転換することの必要性を重視することがなく、今までの戦い方と同様、戦闘のみが戦争であるという考えを増大させていると指摘している[78]。つまり、RMA を推進する現代の米軍にあっても戦闘を重視するという根幹の考え方は不変であり、戦後処理が相対的に軽視される傾向にも変わりはないと言える。

戦後処理は戦争の戦略目標を達成するために不可欠なプロセスであるが、戦争の成功よりも戦闘の勝利を重視するという、米国の持つ戦争観、戦争の戦い方が、イラク戦争の戦後処理における軍隊の役割軽視の根底にあるものと考えられる。

### (2) ベトナム戦争の教訓

米軍がベトナム戦争を通じて得た教訓は、苦戦した COIN 作戦への対応ではなく、米国は COIN 作戦を避け、正規戦に集中すべきというものであった[79]。ベトナム戦争での敗戦を踏まえて 1984 年に国防長官が発表した、米国の戦争介入に関する 6 つの判断基準、いわゆる「ワインバーガー・ドクトリン」では、①米国又は同盟国の死活的な国益、②軍の投入は全力で、明確な勝利の意思を持って実施、③明確な政治的及び軍事的目的、④目的と投入兵力の関係の定期

---

めぐる論争とその背景ー」『レファレンス』第 59 巻第 11 号、2009 年 11 月、81-82 頁。

77 Max Boot, "The New American Way of War," *Foreign Affairs*, vol.82, no.4, July/August 2003, p.42.

78 Antulio J. Echevarria II, *Toward an American Way of war*, Pennsylvania: SSI, 2004, p.10.

79 福田「米国流の戦争方法と対反乱(COIN)作戦」85 頁。

的な見直し、⑤米国民及び議会の支持、⑥軍の投入は最終手段が挙げられており[80]、軍の正規戦への集中、戦闘重視を方向付ける内容となっている。

COIN 作戦と戦後処理との関係については、どちらかがもう一方をすべて包含するものではないが、戦後処理における諸活動のうち軍隊が担当する治安維持は COIN 作戦の一部である[81]。治安維持は、治安を乱す元凶が犯罪集団であれば一義的には警察と司法で対応することが妥当であるが、相手が武装民兵等、警察で対処できないレベルであれば軍隊で対処する必要があり、このとき軍隊が行う作戦は COIN 作戦となる。

ベトナム戦争の教訓により米軍が正規戦を重視し COIN 作戦の能力向上や戦術の開発を重要視しなかったことは、米軍の COIN 作戦マニュアルの変遷を見てもわかる。米軍の COIN 作戦マニュアルはベトナム戦争後に作成されたものの、2006 年に改訂されるまで陸軍で 20 年間、海兵隊で 25 年間、見直されることがなかった。

また、イラク多国籍軍司令官としてサージ戦略を遂行したペトレイアスは、1986 年に発表した論文において、米軍の上級指導者がベトナム戦争からは COIN 作戦を避けるべきとの教訓を得る一方、予期される紛争への準備という点からは COIN 作戦に重点を置くべきというジレンマに置かれている、とした上で、COIN 作戦が必要な小規模紛争が生起している状況を踏まえれば COIN 作戦に備えるべき、と主張した[82]が、彼の意見が米軍の主流を占めることはなかった。

結果的にイラク戦争まで米軍が COIN 作戦を重視することはなく[83]、戦闘を重視して戦後処理を重視しないという米国の戦争観は、COIN 作戦を重視しないというベトナム戦争の教訓によって更に強められたものと考えられる。

---

80 Caspar W. Weinberger, *The Uses of Military Power*, Washington, D.C., November 28, 1984.
http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/military/force/weinberger.html, Accessed February 9, 2012.

81 米軍の COIN 作戦マニュアルによれば、COIN 作戦には治安維持以外の攻勢、防勢作戦も含まれている。United States Department of the Army, *The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*, pp.34-35.

82 David H. Petraeus, "Lessons of History and Lessons of Vietnam," *Parameters*, vol.40, no.4, January 2010, p.56.

83 福田「米国流の戦争方法と対反乱(COIN)作戦」87 頁。

### (3) 湾岸戦争の成功体験

1991 年の湾岸戦争は､圧倒的な兵力をもって敵を短期間のうちに破壊するという点において､「米国流の戦争方法そのもの[84]」であった。最新の軍事技術により最小限の被害で目標を達成し､予想以上の成功となった湾岸戦争であるが､華々しい戦闘での勝利が喧伝される一方、戦後処理を行う必要がなかったという特徴は十分考察されなかった。イラクの侵略を受けたクウェートは、コアリション軍がイラク軍を駆逐した後、大きな混乱が発生することもなく、元通りの状態となった。米国はクウェートに対する占領政策を実施する必要はなく、戦闘での勝利のみで戦争に成功を収めることとなったのである。この成功により「米国の戦争の戦い方」が正しいとの信念が強まり、戦闘での勝利がより一層重視されることとなったものと考えられる。

湾岸戦争の結果を踏まえ、当時の統合参謀本部議長であったパウエル陸軍大将は、軍が部隊を用いる際には「確実に勝利を収めるために、圧倒的多数の兵力を使用すべきである」という「パウエル・ドクトリン[85]」を提唱したが、これはワインバーガー・ドクトリンの延長に位置づけられる。冷戦期間中、米軍はワインバーガー・ドクトリンに基づきソ連軍との大規模正規戦に備えていたが、冷戦の終結に伴い軍隊の役割が不明確となりつつあった。パウエル・ドクトリンは、そのような米軍に対し、冷戦後も軍隊は正規戦に集中すべきという指針を示すこととなり、戦闘重視の風潮は一層強まることとなった。

イラク戦争の準備にあたりラムズフェルド国防長官は、湾岸戦争のような大規模兵力による軍事作戦を否定し、小規模な部隊による迅速な作戦の実施を追及している[86]。しかしながら、これはあくまでも部隊規模についての変更であり、戦争の戦い方を変えようとしているものではない。戦闘重視の考え方は湾岸戦争により補強され、そのままイラク戦争に受け継がれていると言えよう。

## 4　サージ戦略成功の要因

サージ戦略が成功した要因としては、①兵力運用要領の変更と②軍民の協力関係の改善、強化が挙げられる。イラク戦争の戦後処理が難航した理由の背景に、戦後処理における軍隊の役割の軽視があることについて述べてきたが、係

84　福田「米国流の戦争方法と対反乱(COIN)作戦」86 頁。
85　ウッドワード『攻撃計画』103 頁。
86　Boot, “The New American Way of War,” p.45.

る観点からサージ戦略について考察すると、上記の要因は戦後処理における軍隊の重要性が再認識され、これに基づき国防省と他省庁との役割分担が明確化されたことにより実現されたものと考えられる。以下、サージ戦略の成功要因について分析する。

### (1) 兵力の運用

サージ戦略による治安改善は、ペトレイアス司令官が米軍の作戦要領を変更したことによるところが大きく、また兵力を増派したことがその成果を持続させることに寄与した[87]ものといえる。

サージ戦略前後のイラク国内の治安情勢について見てみると、以下のとおりとなる。

2006 年の治安悪化は、同年 2 月、イスラム教スンニ派の反政府武装勢力と手を組む「イラクのアルカイダ」(AQI)が、イスラム教シーア派の聖地であるアスカリ廟を爆破した事件に端を発する。これによりイラク国内の対立は、それまでの「米軍」対「スンニ派反政府武装勢力・AQI」そして「米軍」対「シーア派過激民兵」という構図から、「スンニ派反政府武装勢力・AQI」対「シーア派過激民兵」という内戦状態に変化した[88]。

長期間にわたる内戦は各派に膨大な犠牲者を強いることとなったが、特にスンニ派は被害が大きかった。スンニ派はイラク国内では少数派であったが、歴史的に権力構造の上位及び軍や警察等の実力組織を占めていたため、シーア派を武力で制圧することは容易と考えていた。しかし数に勝るシーア派に敗北を喫し、スンニ派指導者は共闘関係にあった AQI との関係を見直し始めた。

AQI は味方であるスンニ派に対しても暴力を振るい、スンニ派ネットワークを我が物顔で利用する等、スンニ派指導者にとっては悩みの種であったが、その高い戦闘力を見込んでこれを我慢していた。しかし内戦での敗北は AQI の力がスンニ派の防護に十分ではないことを示すこととなり、共闘関係を解消する動き(「スンニの覚醒」と呼ばれる。)がアンバール州で見られるようになった。

シーア派に敗北し、AQI と手を切って新たな連携相手を求めたスンニ派が見出したのは、サージ戦略により増派された米軍であった。スンニ派の指導者は自派の生存を条件に米軍への協力を開始、米軍はスンニ派の強力な情報ネット

---

87 Linda Robinson, Tell Me How This Ends: General David Petraeus And The Search For A Way Out Of Iraq, New York: Public Affairs, 2008, p.324.
88 Simon, "The Price of the Surge," p.61.

ワークによる支援を受けて効果的に AQI を掃討していった。スンニ派の攻撃がなくなったことによりシーア派の活動も低調となり、アンバール州で始まったこの動きが全国にも広まったことでイラク全土の内戦が沈静化し始めた[89]。

スンニ派が新たな連携相手として米軍を選んだのは、米軍が新たな COIN 作戦により住民の信頼を勝ち取っていたためである。自らも地域に根ざして生活するスンニ派としては、米軍以上に地域住民の支持が必要であり、そのため、イラク国民の民心を得る(win hearts and minds)作戦に成功を収めて住民を味方につけていた米軍との連携が実現したのである。

このように米軍の戦い方の変化と兵力の増派は治安の改善に大きな役割を果たしたが、これが実現した背景には、戦後処理での米軍の役割についてのブッシュ政権における認識の変化がある。

前述のとおりサージ戦略ではそれまでの NSVI 戦略とは異なり治安を最優先することとされ[90]、国内世論に反する形で治安維持に必要な部隊の増派を行ったが、これは戦略の見直しによりブッシュ政権内で戦後処理における治安回復の重要性、優先度が改めて確認され、治安回復における軍隊の役割についての認識が深まったことの証左である。COIN 作戦の専門家であるペトレイアスをイラク多国籍軍司令官に抜擢したことも、サージ戦略の下で行う米軍の活動はこれまでとは異なることから、これまでとは異なる指揮官が必要との判断[91]であり、これらは、戦後処理における米軍の役割に対する考えが変化し、その重要性が改めて認識されたことを示すものと言える。

### (2) 軍民の協力関係

サージ戦略以後、軍民の協力関係は大きく改善した。現場レベルにおける ePRT（地域復興チーム）の成功は、米軍部隊の増派による効果[92]もあるが、軍

---

89 Stephen Biddle, Michael E. O'Hanlon, and Kenneth M. Pollack, "How to Leave a Stable Iraq – Building on Progress," *Foreign Affairs*, vol.87, no.5, September/October 2008, pp.43-44.

90 NSVI 戦略を検討した結果の 1 つである「イラク戦略見直し(Iraq Strategy Review)」では、戦略的変更として、最優先の任務は治安であるとしている。National Security Council, *Highlights of the Iraq Strategy Review*, Washington, D.C., January 2007, p.9 http://merln.ndu.edu/archivepdf/iraq/WH/iraq-strategy011007.pdf, Accessed February 9, 2012.

91 ペトレイアスは出たがりで自己顕示欲が強いとの評価が陸軍内にあり、当時のゲーツ国防長官はその懸念を大統領に伝えたが、大統領は逆にこれをそれまでの指揮官と比較しての利点と捉え、ペトレイアスの就任を承認した。Woodward, *The War Within*, p.307.

92 Dale, "Operation Iraqi Freedom," pp.96-97.

民関係の見直しにより、国務省に属する PRT リーダーと米軍の部隊指揮官とが協力して共同活動計画を立案[93]、組織として適切に任務を果たすことができるようになったことによる影響が大きい。これは米軍と他省庁の文官がそれぞれ果たすべき役割についての分担を理解し、これを現場において適切に実践したことの表れと言える。

軍民協力の改善は現場レベルのみならず、ワシントンのレベルにおいても実現が図られた。NSVI 戦略の見直し及びサージ戦略の策定は国家安全保障会議が主導し、国防省、国務省を含む関係省庁によるチームにより行われたが、国務省と国防省で意見の相違はあったものの、開戦前のような反目が生起することなく、サージ戦略への合意に至っている[94]。2008 年に米議会の軍事委員会が実施した調査によれば、まだ省庁が一体となった取り組みの進捗は遅く、かつ限定的ではあるものの、戦後処理において省庁の一体化を企図した活動は数多く行われるようになっており、各省庁において、政府全体で取り組むアプローチの必要性が認識されつつある[95]。

このように、サージ戦略を成功に導いた要因の一つである軍民の協力関係の改善・強化には、政府及び米軍内において戦後処理活動における軍隊の重要性が認識されたことが背景にあり、これに基づき軍隊と他省庁との役割分担が明確化されたものと言える。

## おわりに

イラク戦争が「主要な戦争であり、主要な失敗となった[96]」原因については多くの議論がなされているが、本論文においては、戦後処理における軍隊の役割に対する理解という観点から戦後処理難航の理由を分析した。

様々な議論のうち、主流となっている 4 項目、すなわち戦後処理に充当した兵力数及びその作戦要領の不適切、戦後処理計画の不在・不適切、国防省と国務省の協力態勢不十分、そして政権打倒後の情勢に関する楽観的な見積もりについて考察を加えた結果、「楽観的な見積もり」については戦後処理難航の理由

93 US House of Rep Subcommittee on Oversight and Investigations, Agency Stovepipes vs Strategic Agility: Lessons We Need to Learn from Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan, April 2008, p.15.
94 Feaver, "The Right to Be Right," pp.104-107
95 US House of Rep Subcommittee on Oversight and Investigations, *Agency Stovepipes vs Strategic Agility*, p.50.
96 Collins, "Choosing War," p.1.

の一つではあるものの途中で修正が可能であったことから主たる理由とまでは言えず、残りの 3 項目については戦後処理における軍隊の役割の軽視がそれぞれの背景にあることがわかった。

この背景には、戦闘を最も重要とみなす米国の「戦争の戦い方」が根底にあり、これに、米軍は COIN 作戦を避けて正規戦に集中するべきというベトナム戦争の教訓が拍車をかけ、更に、戦闘重視の戦い方で劇的な勝利を収めることのできた湾岸戦争の成功体験がこれを補強しているものと考えられる。

難航していたイラク戦争の戦後処理は、サージ戦略によって状況が好転し、米軍の敗退となることなく撤退にこぎつけることが可能となったわけであるが、このサージ戦略が成功した要因は、戦後処理における軍隊の役割に対する認識が変化し、その重要性を再認識したことが背景にあることがわかった。

以上のことから、ブッシュ政権と米軍が戦後処理における軍隊の役割を軽視していたことが、イラク戦争の戦後処理難航の要因であることを確認できたものと考える。

なお、イラク戦争は数多くある冷戦後の軍事紛争のうちの一事例であって、その戦後処理から得た教訓を一般論としてすべての紛争に当てはめることの妥当性については、更なる研究の成果を踏まえる必要がある。今回の研究が米国の視点に重点を置いたものとなっていることから、イラク側の視点からの研究や、イラク戦争と同時期に行われたアフガニスタンでの戦争との比較等を行い、これらを総合的に分析することが、戦後処理における軍事力の役割、そして将来における軍事力の在り方を考察する上で必要と考える。

イラク戦争において貴重な教訓を得た米国、米軍であるが、これを次の戦争に適切に生かせるかどうかは不明である。政治レベルで見れば、厳しい財政事情と高騰する戦争コストから、また国民の支持を得るために戦争犠牲者を減らす必要があるという事情からも、長期間にわたる戦後処理に関わることに抵抗があろう。また各省庁間の連携については、サージ戦略によりその縄張り意識に改善の兆しが見えたものの、これは官僚主義の永遠の課題であって、解決は容易ではないであろう。

米軍に目を転じても、COIN 作戦を重視するペトレイアス司令官の戦い方は米軍の通常戦遂行能力を低下させるものとしてこれを否定する意見[97]が聞かれ、決して今回の教訓が米軍全体で等しく共有されているわけではない。

[97] Gentile, “A (Slightly) Better War”.

しかしながら、米国が好むと好まざるとに関わらず、今後起こり得る軍事紛争においてはイラク戦争と同様の戦後処理を遂行することが不可避となるものと思われる。ピンポイントで敵の重心を破壊する戦い方が主流となりつつある現在、米国が介入する軍事紛争は市民の付随被害を最小限に留めつつ、敵の重心、すなわち敵勢力の指導者層を攻撃、排除する形が多くなるものと予想される。その場合の戦後処理は、まさしくイラク戦争と同様の形態となり、これを成功裡に終結させるためには、米軍のみならず関係組織が互いに緊密に連携しつつ、それぞれの役割を適切に果たすことが求められよう。

2008 年 10 月に運用が開始された米アフリカ軍(AFRICOM)司令部は、関係省庁間の連携向上のため、既存の地域軍司令部とは違って文民を深く関与させた組織体系となった[98]が、これは今後予想される事態における軍民協力の重要性を米政府及び米軍が深く認識したことの表れとも捉えられ、非常に興味深い。アフリカ軍での試みが成功するのか、またこれが今後、他の地域軍にも波及するのか等について、米国との同盟関係にあるわが国としても関心を持って見ておく必要があるものと考える。

98　アフリカ軍では、副司令官や主要な配置に軍人ではなく文民が配置されている。Lauren Ploch, “Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa,” CRS Report RL34003, July 2011, pp.8-9.

別　表

NSVI 戦略とサージ戦略との比較

| | NSVI 戦略 | サージ戦略 |
|---|---|---|
| 発表日 | 2005 年 11 月 30 日 | 2007 年 1 月 10 日 |
| 正式名称 | National Strategy for Victory in Iraq(イラクにおける勝利のための国家戦略) | New Way Forward in Iraq(イラクの新たな道) |
| 米国主要関係者 | 大統領：George W. Bush | 同　左 |
| | 国防長官：Donald Rumsfeld | Robert Gates |
| | 国務長官：Condoleezza Rice | 同　左 |
| | 統参議長：Peter Pace | 同　左 |
| | 中央軍司令官：John Abizaid | William Fallon |
| | 多国籍軍司令官：George Casey | David Petraeus |
| | 駐イラク大使：Zalmay Khalilzad | Ryan Crocker |
| 戦略のアプローチ | ・政治、治安、経済の３つを統合した総合的アプローチ<br>・治安：敵勢力を掃討(Clear)、当該地域を確保(Hold)、イラク治安部隊及び各種組織を構築(Build)<br>・政治、経済：(略) | ・政治進展のためには治安の確保が必要との認識<br>・治安：民衆の安全確保重視、軍民によるプログラムの拡充、より活発な活動の実施<br>・政治、経済：(略) |
| 考え方 | イラク治安部隊を育成(Stand-up)してこれに権限を委譲し、米国の役割を減らしていく(Stand-down)。 | 治安を改善させ、イラク内政の進展を可能とするスペースを作為 |
| 展開兵力 | 約 13 万 2 千名<br>陸　軍:15 個 BCT(旅団戦闘チーム)<br>海兵隊：2 個 RCT(連隊戦闘チーム) | 約 16 万 8 千名<br>陸　軍：20 個 BCT<br>海兵隊：2 個 RCT |
| 部隊運用方針 | ・イラク治安部隊の育成を重視<br>・敵勢力を掃討した後の治安はイラク治安部隊に委任<br>・被害を局限するため、部隊は前進基地からパトロールを実施 | ・民衆の保護を図るため、民衆とともに生活し、パトロールを実施<br>・軍民の作戦として、PRT(地域復興チーム)と緊密に連携<br>・イラク治安部隊とともに活 |

| | | |
|---|---|---|
| | | 動 |
| 主要作戦 | OP Together Forward<br>(2006 年 6 月 4 日～10 月 24 日)<br>→治安改善は達成できず。 | OP Phantom Thunder<br>(2007 年 6 月 16 日～8 月 14 日)<br>→治安改善に一定の成果 |

参考：White House, *National Strategy for Victory in Iraq.*

White House, *Fact Sheet: The New Way Forward in Iraq.*

Commanding General MNF(I),*Multi-National Force - Iraq Counterinsurgency Guidance.*

Catherine Dale, "Operation Iraqi Freedom", *CRS Report RL34387.*

# 「オフショア・バランシング」の本質と今日的意義

## ―― 日米同盟の深化に向けて ――

佐藤　正博

## はじめに

米国は対中東政策での行き詰まりを含め、凋落傾向が指摘されはじめて久しい。ポール・ケネディ（Paul Kennedy）は『大国の興亡（The Rise and Fall of the Great Powers）』の中で、経済状況の悪化や軍事費の増大から米国を、「帝国のオーバーストレッチ（imperial　overstretch）」と表現した[1]。現在の不透明な世界情勢下、今後世界が多極化するのか、潜在覇権国である中国と米国との 2 極化に向かうのか議論が継続しているが[2]、レイン（Christopher Layne）は、少なくとも米国 1 極構造は終焉し、幻想となったとしている[3]。

2010 年 2 月、米国防総省は「四年ごとの国防計画の見直し（Quadrennial Defense Review：QDR2010）」（以下 QDR○○○○）において、国益を守り繁栄させるための 4 つの優先事項[4]の中で、資源とリスクのバランスを取る必要性を示すとともに、6 つの主要任務[5]をよりサポートするための政策、ドクトリン、

---

1 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* ,Random House, 1987, p.515.

2 山本吉宣「国際システムの変容と安全保障－モダン、ポスト・モダン、ポスト・モダン／モダン複合体」『海幹校戦略研究』第 1 巻第 2 号、2011 年 12 月、4 頁。

3 Christopher Layne, "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment," *International Security*, Vol.31, No.2, Fall 2006, pp.7-41.また、レインは 1 極構造を、1 国のパワーが地政学的に圧倒的であり、それ故にそのパワーに対抗し、打ち勝とうとする集合体によるバランシングの形成を不可能とするほどの能力を保有するものと定義した。Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why The Great Powers Will Rise," *International Security*, Vol.17, No.4, Spring 1993, p.5.

4 4 つの優先事項とは、①現在の戦争の勝利、②紛争の予防・抑止、③敵の打破と多岐にわたる不測事態への備え、④完全志願制軍の維持・強化である。U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February1, 2010, pp.11-16.

5 6 つの主要任務とは、①米国防衛及び国内の部外機関（civil authorities）支援、②対暴動作戦、安定化作戦及び対テロ作戦の成功、③友好国の治安能力構築、④アクセス拒否環境下における攻撃の抑止及び打破、⑤WMD の拡散阻止及び対抗、⑥サイバー空間にお

能力のリバランス（rebalance）を掲げた[6]。また、2011 年 1 月のゲーツ元国防長官（Robert M. Gates）は米陸軍士官学校での演説において、「最も生起しそうなハイエンドの紛争へは、アジア、ペルシャ湾をはじめどこで生起しようと海、空軍が関与することが最も重要であるという現状に、陸軍は向き合うべきだ」と主張した[7]。2012 年 1 月に発表された「米国の世界的リーダーシップの維持：21 世紀の国防の優先事項」（以下「国防戦略指針」）においては、米国の経済及び安全保障上の利益が、アジア太平洋地域の発展と密接に関連しているとした上で、米軍が全世界規模で安全保障への貢献を継続していく一方、アジア太平洋地域への必要なリバランスを実施していくことに言及している[8]。さらに、パネッタ（Leon Panetta）国防長官は 2012 年 6 月のシャングリラ・ダイアログにおいて、「米軍の規模は今後縮小傾向にあるが、迅速性、柔軟性に基づく展開能力を有し、将来への最先端の科学技術に従事するであろうとし、米軍が地球規模の安全保障及び安定化を維持し、アジア太平洋地域への必要なリバランスを行うであろう」と述べた[9]。

こうした専門家や政策担当者の発言から、米国は安全保障環境の変化や国防予算削減等の情勢を受け何らかの国防戦略の転換を企図していると考えられる。

レインは 9.11 米国同時多発テロ（以下「9.11」）後の 2002 年、「オフショア・バランシングの再来（Offshore Balancing Revisited）」との論文を発表、その 10 年後となる 2012 年、「国防戦略指針」発表直後に「オフショア・バランシングのほぼ大勝利（Almost Triumph）」と題した論文を発表し、「国防戦略指針」が自ら主張する「オフショア・バランシング」の考え方を体現するものであると述べている[10]。それでは一体「オフショア・バランシング」とはどのよ

---

ける有効な作戦である。Ibid.,pp.17-39.

[6] Ibid.,pp.17-47.

[7] http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1539, Accessed April 2, 2012.

[8] U.S.Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,* January 2012, p.2.
http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf, Accessed March 30, 2012.

[9] Leon Panetta, "The US Rebalance toward the Asia-Pacific," June 2012.
http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2012/speeches/first-plenary-session/leon-panetta, Accessed July 31,2012.

[10] Christopher Layne, "The (Almost) Triumph of Offshore Balancing," *The National Interest*, Jan27, 2012.

うな戦略なのであろうか。レインは「オフショア・バランシング」とは、米国自らは自己抑制することにより、従前の米国が担当していた同盟国等の安全保障に係る負担を、各国と分担（Burden Sharing）するのではなく、各国に移動（Burden Shifting）することを企図した戦略としている[11]。

本稿では先ず、米国のバランシングの概念を整理するとともに、米国国防戦略文書におけるバランス／リバランスを整理する。次に、「オフショア・バランシング」に関し、世界情勢の変化に応じ論じてきたレインの主張を中心に、「オフショア・バランシング」の系譜を辿り、米国防戦略との関係を考察する。そして、イギリスと米国の「オフショア・バランシング」の現実及びその相違点について述べ、最後に今後のアジア太平洋地域における「オフショア・バランシング」選択について、それが目指す姿が英国流の離れて見守り、必要に応じ弱い方に味方するというバランシングなのか、別なものか述べた上で、日本が果たすべき安全保障上の役割について、主として軍事的側面から提言する。

## 1　米国のバランシング

### (1) バランシングの概念

シュウェラー（Randall Schweller）は、バランシングの概念について、「外部の力や連合による国家からの領土、政治的・軍事的支配を抑止、予防するため、国内の動員や同盟を通じての軍事力の創立、集合体」であるとしている[12]。またレビィー（Jack Levy）は、ヨーロッパにおける覇権的脅威への対抗としている[13]。

---

http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balamcing-6405?page=1, Accessed April 20,2012.

[11] Christopher Layne, *The Peace of Illusions: Amerian Grand Strategy from 1940 to the Present* ,Ithaca, N.Y.; Cornell University Press, 2006, p.160,169.

[12] Randall Schweller, " Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*,Vol.29,No.2, Fall 2004, p.166.

[13] Jack S Levy, "Balances and Balancing: Concepts, Propositions, and Research Design,"in John A.Vasquez and Colin Elman,eds., *Realism and the Balancing of Power: A New Debate*,Englewood Cliffs,N.J.:Prentice Hall, 2003,p.147.また、ギルピンは、覇権国（Hegemony）とは、「国際システムの中の全部の国家を支配できるほど強力な国家のこと」としている。Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* ,Cambridge: Cambridge University Press,1981,p.29. ミアシャイマーによれば、覇権はシステム全体の支配、すなわち全世界の支配を意味する一方で、システムをより狭く捉えた場合にはヨーロッパや北東アジア、西半球等における、ある特定の地域を表すことができるとした。それに基づき、覇権を全世界を支配する“グローバル覇権国”と、特

バランシングとは、他の国家を抑止、打ち負かすための我の能力の改善を含む軍事行動を遂行することによる対抗政策（countervailing policy）である[14]。バランシングの具体策として、エルマン（Colin Elman）は、同盟を形成することを外的バランシング（external balancing）、自国の軍事力強化を図ることを内的バランシング（internal balancing）とし、それらの方法をもって国家が他国の資源（resources）を吸収する等のバランシングが可能となると述べている[15]。ここでの「resources」は、単に資源のみならず、その国の主として軍事的な能力を指すものと考えられる。一方で、冷戦後の米国 1 極構造下における安全保障環境に鑑みた場合、バランシングの概念を軍事力による直接均衡という、いわゆる「ハード・バランシング」のみで捉えることが妥当であろうか。

山本吉宣は安全保障に関し、国家と国家の武力を中心としたモダン（近代）なものから多様化し、また国家からはなれ、さらに相手を軍事的に打ち破るということから、治安とか安定化という機能が顕著になり（ポスト・モダンの軍隊）、さらに、軍事力とは全く関係のない災害救助や防疫などの機能が注目されるようになる（ポスト・モダン・パートⅡ）とした上で、現在は中国などの新興国の台頭により、モダンな面とポスト・モダンな面との両方が見られるポスト・モダン／モダンの複合体になっているとしている[16]。

この背景には、脅威認識の変化が関係しているといえる。山本がポスト・モダンの時代とした冷戦後（1990 年以後）、米国は QDR1997 の中で、新たに対応すべきものを 3 つ挙げ、その一番目に小規模紛争や非対称脅威への対応の必要性に言及した[17]。これは米国が新たな脅威を認識した一例であろう。そして、その後の 9.11 において、新たな脅威の 1 つがまさに顕在化したのである。9.11 直後に出された QDR2001 によれば、大規模戦争から姿なきテロへと拡大を見せる多様化した脅威への対応として、米本土及び同盟国等を防衛する安全保障上のアプローチの必要性を説いている[18]。現在の国際システムにおいては、バ

---

定の地理的エリアを支配する“地域覇権国”とに区別した。John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W.Norton,2001, p.40.

[14] Colin Elman, “Introduction :Appraising Balance of Power Theory,” in John A.Vasquez and Colin Elman,eds., *Realism and the Balancing of Power: A New Debate* , Englewood Cliffs,N.J.:Prentice Hall, 2003, p.8. レインは同著でエルマンのバランシングの概念を引用した際、“countervailing policy”を“countervailing strategy”と言い換えている。Layne, *The Peace of Illusions*, p.143.

[15] Elman, “Introduction :Appraising Balance of Power Theory,”p.8.

[16] 山本「国際システムの変容と安全保障」5 頁。

[17] *QDR1997,*p.5.

[18] *QDR2001,*p.1.

ランシングの対象は米国である。ポスト・モダンの 1990 年代初期から米国に対するバランシングは行われ続けている[19]。1 極構造下の米国に対してバランシングしてくる国家は、現状の国力から単独でのハード・バランシングは取り得ない。では、米国に対してどのようにバランシングしているのであろうか。

レインは、1 極構造の世界において実在する新しい形のバランシングとして、テロリズム、ソフト・バランシング、オペーク（Opaque；曖昧な）・バランシング及びセミハード・バランシングを挙げている[20]。1 極構造においては、様々な国家が米国に対し多様なバランシングを実施しており、米国は、多様なバランシングへの対応と、近年成長著しい潜在覇権国である中国の台頭を見据えた際の従来のハード・バランシングへの対応が必要となっているといえよう。

### (2) 米国戦略文書に見るバランス[21]／リバランス、同盟の考え方

米国は他国等からの多様なバランシングへの対応のため、自らバランス／リバランスの必要性を認識し、国防戦略の中でバランス／リバランスすることにより、何らかの国防戦略の転換を企図していると考えられる。加えて、「オフシ

---

19 Layne, *The Peace of Illusions,* p.157;クリストファー・レイン『幻想の平和』奥山真司訳、五月書房、2011 年、341 頁。

20 レインはテロリズムをどう捉えるかについて、国家が行う行為がバランシングであり、テロ攻撃は厳密にはバランシングではないとしながらも、反抗や抵抗という意味において、バランシングの中にある要因の 1 つと捉え、米国の覇権の土台を切り崩す行為であるとしている。ソフト・バランシングについては現在の国際システムの中で米国とそれ以外の主要国間に軍事面で大きな差があることを認めた上で、使用される戦略であるとし、主として外交面で国際制度機関等を通じ行われる活動をベースにしたものである。上海協力機構（SCO）がその一例である。オペーク・バランシングは、対米国をあからさまに意識した軍備増強ではなく、軍備の能力面における経済やテクノロジーの面で米国との差を縮め、追いつくことである。中国とロシアがその例であり、それぞれの軍事協力や武器供給も含まれる。セミハード・バランシングは、二流の主要国等（second-tier major powers）が使用する戦略である。これは、米国の実在的な脅威にあからさまに対抗するものではなく、仮に米国が安全保障の傘を引っ込めても自らの安全保障上自立すべきとの考え方に基づくものである。具体的には 1960 年代初期のフランスやヨーロッパ連合（EU）などが該当し、特に EU が「建国（state-building）」への努力において推進する、独自の軍事力に基づく加盟国共通の外交安全保障政策及び統合されたヨーロッパ防衛産業の創設などである。Layne, *The Peace of Illusions*, pp.144-147.

21 前項においてバランシングの概念に着目した。他方、バランスの概念は明確に分けられていない。本稿では、バランシングを政治的な行動とし（バランシングをとる国をバランサー）、一般的な定義として、バランスをバランシングに対応するための諸施策における均衡（釣り合い）として論じる。

ョア・バランシング」が安全保障に係る負担を同盟国等へ移動させるものであることから、米国が同盟国等をどのように位置づけているかについても着目する必要がある。したがって、国防戦略の転換に着目するため、安全保障環境の動向を踏まえた米軍の体制／態勢をはじめとする、国防方針の中長期的なあり方について、これまで発表された QDR を概観することとし、バランス／リバランスおよび同盟国等の考え方を整理する。

【表１－１】QDR におけるバランス／リバランス、同盟国等の考え方[23]

（出典：QDR1997、2001、2006、2010 を基に筆者作成）

| QDR | 主な特徴 | バランスの対象 | リバランスの対象 | 同盟国等の考え方 |
|---|---|---|---|---|
| 1997 | ・大規模戦域戦争(MTW)への勝利<br>・RMA 推進<br>・非対称脅威台頭 | ・柔軟な兵力：海外プレゼンスとパワープロジェクション（43）<br>・現在～近、中長期の脅威への対応（51、118、123）<br>・近代化と兵力構造（90）<br>・国防計画と予算（116） | 防衛計画（7）全体 | 米国が唯一の大国として、多様な脅威への実効的な対応を可能とする土台（26） |
| 2001 | ・国防戦略転換：脅威対応から能力対応型へ<br>・変革(Transformation) | ・異次元の脅威、軍の変革と現在の脅威への対応（v、13、16）<br>・同盟国等との協力により維持する地域（20）<br>・戦略上の優先事項を踏まえた未来への準備に対する現在への要求（57）<br>・限られた資源（変革、生活優先の質、作戦、整備、装備近代化等のための抑制的な要求）（68） | rebalance そのものの用語を含め、記述なし。 | 国防戦略上の同盟国と友好国、強固な同盟とパートナーシップ[22]の重要性を強調（11、14） |

[22] QDR1997 におけるパートナーシップは、特定の国（ロシア）や核拡散といった限定的な分野における使用であった。

[23] 表中の（）内の数字はページ数を示す。

【表１－２】QDR におけるバランス／リバランス、同盟国等の考え方

| QDR | 主な特徴 | バランスの対象 | リバランスの対象 | 同盟国等の考え方 |
|---|---|---|---|---|
| 2006 | テロ戦争から長期戦争へ | ・中国の台頭がもたらす地域の軍事バランスへの危惧（29）<br>・将来的な兵力、統合の兵力（49,53）<br>・空間、宇宙空間における ISR(Intelligence,Surveillance,Reconnaissance)能力（57） | ・正規軍と予備役（スキルを含む）（5）<br>・モジュラー型旅団創設による能力（43）<br>・2010 年までに兵力を 55000 人増加（76） | 同盟国との協力の重要性を繰り返し強調[24] |
| 2010 | ・戦略的優先事項（2）<br>・米軍能力と将来脅威への対処能力のバランス | ・中東、アフリカ、中央アジア、南アジアにおける作戦、危機への対応、予防・抑止（64）<br>・戦略と軍事、政治的な近、中～長期リスク、国益のための全ての軍事任務（95） | 戦力（1）<br>→非正規戦、ハイブリッド化、A2AD 能力国、海空、宇宙、サイバー侵害への対応 | 同盟国及び友好国との一層の協力[25] |

（出典：QDR1997、2001、2006、2010 を基に筆者作成）

表 1-1 及び表 1-2 に、4 つの全 QDR におけるバランス／リバランス、同盟国

[24] QDR2006 では、目指すべきビジョン達成は、米国の永続的な同盟の維持と適合によってのみ可能であると述べ、国際社会における新たな脅威に直面する状況下で過去 4 年間 NATO 及び豪、日本、韓国並びにその他の国との 2 国間同盟の活力と有用性を維持すべく適応してきたとしている。*QDR2006*, p.6.また、特に MD（Missile Defense）において、同盟国との協力の代表として日本が挙げられている。Ibid.,p.49.

[25] 米国は同盟国に対して彼らの安全に対する米国の関与を保証するとし、自らをもっとも強力であるとしながらも、一方で単独で安全保障上の課題全てに対処することは不可能とした上で、安定と平和のため、より一層の協力が必要としている。具体的には、同盟国及び協力国が信頼を構築し、透明性を向上させ、危機または紛争のリスク低減のため、関係地域内での安全保障と、実効性のある多国間安全保障協力における関係国の役割を強化することを奨励すると述べている。*QDR2006*, pp.57-71.

等の考え方等の比較表を示す。QDR を概観し以下の３点を整理できる。第一にバランスの概念は、全 QDR で戦略的概念から兵力の細部に至るまで言及されていることである。第二に、リバランスは戦力に関し、QDR2006 以降特に強調されていることである。第三に、同盟（国）との協力は全ての QDR で言及されているが、QDR2001 以降、その重要性が強調されるとともに、同盟国等に対する役割分担への期待度が高まっていることである[26]。このように米国は、安全保障環境下での脅威認識に基づき[27]、軍事費削減等、挑戦国への対応といった国内外要因を踏まえ、自らをバランス／リバランスすることで精査しつつ、一方で同盟国等との関係を深化させることにより、多様な事態に対応しようとしているのである。

### (3) 「オフショア・バランシング」の位置づけ

レインによれば、「オフショア・バランシング」とは、米国の唯一の戦略的権益をユーラシアの覇権国の台頭を防ぐことのみとし[28]、それに係る大国間戦

---

[26] 各 QDR の同盟国等に関する考え方の比較検討に際し、本文中の用語に着目した。同盟国（allies）という用語は共通して使用されている一方で、友好国に関する用語は変化している。QDR1997 及び 2001 においては、主として「friends」を使用しているものの、頻度は多くない（1997：19 回、2001：46 回）。また、「partners/partnership」も使用しているが（1997：14 回、2001：13 回）、この用語を使用する場合、「coalition partners」として区別していることが多い（NATO はこの例）。QDR2006 及び 2010 においては、「friends」はほぼ使用しておらず（2006：3 回、2010：0 回）、「partners/partnership」に表現を一本化し、頻度も大幅に増加している（2006：139 回、2010：223 回）。なおこの際、「coalition」は付していない。この背景には、「coalition」という用語を使用せずとも、今後単なる友好国ではなく、米国と関係国との安全保障上、相互運用性を含む真の意味での「同胞」としての明確な役割を果たすことを関係国に期待していることがうかがえよう。全 QDR を通じ、明確な「allies」と「friends/ partners/partnership」の役割分担には言及していない。日本は、「allies」にカテゴライズされているものの、QDR2010 のみに着目すれば、日本に関する記述は極めて少なく、韓国とともにアジア・太平洋地域におけるキーとなる国であること及び基地問題に関するのみの記述となっている。*QDR2010*,p.59,66.

[27] 脅威に関してウォルトは、バランス・オブ・パワーに修正を加え、ポイントを「パワー」ではなく、「脅威」にあるとした。つまり国家は、相手国が及ぼしてくる脅威の度合いに対してバランシングを行うという考え方を示した。この脅威の度合いを上下する 4 つの要素として、集合体としてのパワー（Aggregate Power）、地政学上の近さ（Geographic Proximity）：距離があれば脅威はそれほど感じないとする考え方、相手国の保有する攻撃力（Offensive Power）、相手国の攻撃意図（Offensive Intentions）を上げている。Stephen M.Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca and London:Cornell University Press,1987, pp.17-26.; Stephen Walt, "The Progressive Power of Realism, " *Realism and the Balancing of Power: A New Debate*, Englewood Cliffs,N.J.:Prentice Hall, 2003, p.64.

[28] Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future

争から米国を隔離した上で、同盟国等との負担分担ではなく、負担移動に基づく大戦略であるとしている[29]。ここでいう負担とは、自国の安全保障及び「オフショア・バランシング」を実施する際の「バック・パッシング（buck-passing）」（責任転嫁）を請け負う負担である[30]。言い換えれば、戦略的な責任を本来有すべき他国に、自らの国防のコスト及びリスク、潜在覇権国とのバランサーとしての役割（責任）を委譲するものである。米国は同盟国等の防衛に係る負担を移動させることにより、自らの地政学的な優位を活用できるといえよう。

また「オフショア・バランシング」は、過剰な介入や関与を控える、自己抑制的な戦略であるともいえる[31]。他方、孤立主義とは異なり[32]、また T.ルーズベルト（Theodore Roosevelt）の外交政策であった「穏やかに語り、そして大きな棍棒を持って：Speak softly and carry a big stick」[33]で有名な棍棒外交（Big-stick diplomacy）とも異なる[34]。スナイダー（Jack Snyder）は、棍棒外交の小項目を掲げた中で、近年の中東政策に触れ、イラク問題等において政権は説得や譲歩なしに単独的に行動し、関係国からの協力を強引に引き出したと指摘している[35]。「オフショア・バランシング」とは正反対の戦略といえよう。

しかしながら、米国は「オフショア・バランシング」を実施する際、普段はオフショアにてバランシングしつつも、事態対応の所要が生じた際、最終的には、自らが兵力を展開するということに着目する必要があろう。例えば、米国以外の他の地域のユーラシア（ヨーロッパ、アジア）に潜在覇権国となりうる

---

Grand Strategy," *International Security,* Vol.22,No.1 , Summer,1997, p.112.

[29] Christopher Layne, "Offshore Balancing Revisited," *The Washington Quarterly,* Spring 2002, p.245.

[30] バック・パッシングとは、自らは一歩引いた側から別の大国に侵略国をチェックさせることをいう。Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics,* p.139.バック・パッシングについて詳しくは、Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, Vol.44,No.2, Spring 1990, pp.137-168.

[31] Stephen M.Walt, "Keeping the World "Off-Balance":Self-Restraint and U.S. Foreign Policy,"*John F. Kennedy School of Government Harvard University Faculty Research Working Papers Series*, *KSG Working Paper* , No.00-013, October, 2000, pp.31-38. http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstractid=253799, Accessed July 3,2012; Layne, "The Unipolar Illusion Revisited," p.9.

[32] Layne, *The Peace of Illusions,* p.160.

[33] Joseph S. Nye Jr., "U.S.Power and Strategy After Iraq,"*Foreign Affairs,*Vol.82, No.4 , July/August 2003, p.61.

[34] T.ルーズベルト一般教書演説 1901 年 12 月 3 日 http://www.thisnation.com/library/sotu/1901de.html, Accessed July 24,2012.

[35] Jack Snyder, "Imperial Temptations,"*The National Interest,* Spring 2003, p.34.

国家が勃興し[36]、バック・パッシングの国家が機能しなくなり、潜在覇権国が地域の勢力均衡に挑戦し始める時、その台頭を防ぐために米国による直接のバランシングをする可能性を否定しないというものである。

## 2　レインの主張に見る「オフショア・バランシング」の系譜

### (1)　「オフショア・バランシング」の系譜

レインは 1993 年、「1 極構造の幻想（The Unipolar Illusion : Why New Great Powers Will Rise)」という論文を発表した。同論文は、レインがキーワードとして「オフショア・バランシング」を初めて使用した論文である[37]。この中で、1 極構造は、2000～2010 年の間に多極構造へと変換するとした[38]。また、ウォルツの理論を引用し[39]、国際政治システムというものはアナーキーであるが故に、生き残り（survival）というものが国家として最も優先順位の高くなるという、いわば自助システムであるとした[40]。つまり国家は、実際または仮想の脅威に対し、自らの安全保障を確保する義務を負うというものである。さらにレインは、国際政治は競争という領域にあり、大国という地位を得ることを国家に強いるものであり、この大国の出現を形成する競争の現れとして、バランシングと同一性（sameness）を挙げた[41]。同論文は、引き続き 1 極

---

[36] マッキンダー（Halford Mackinder）は、全大陸の 3 分の 2 を占めるユーラシア大陸を「世界島（World Island）」と呼び、なかでも大陸の北部から中央にかけて一連の膨大な地帯、すなわちシベリア平原から南はイラン、バルチスタン（イラン高原の東部からパキスタンの南西部にわたる地域）を大陸の心臓地帯（Heartland）と名付けた。Sir Halford Mackinder, *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction by the Right Honourable*, NDU Press Defense Classic Edition,1942, p.45,56. H．J．マッキンダー『マッキンダーの地政学―デモクラシーの理想と現実―』曽村保信訳、原書房、2008 年、77、90 頁。スパイクマン（Nicholas Spykman）は、マッキンダーのハートランドの周縁地帯をリムランドと呼称した。Nicholas J. Spykman, *America's Strategy In World Politics : The United States and the Balance of Power*, Harcourt,Blace and Company,New York,1942, p.180.

[37] レインは、自らの 1980 年代の 2 つの論文においては、「オフショア・バランシング」という用語の先駆けとして、「戦略的独立（Strategic Independence)」を使用していたと述べており、同論文にも引き続き使用している。Layne, "The Unipolar Illusion," p.47.

[38] Ibid.,p.7.

[39] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* , McGraw-Hill, 1979, p.105.

[40] Layne, "The Unipolar Illusion," p.11.

[41] Ibid.同一性とは、競争相手国の成功したシステム等を模倣することをいう。Waltz,

構造への対応としての歴史上の大国の出現（フランス、イギリス、ドイツ、日本）を列挙し、十数年後の米国の 1 極構造終焉に言及した上で、来る多極構造下における米国の取るべき戦略に関し、圧倒的戦略（The Strategy of Preponderance）ではなく、「オフショア・バランサー」としての位置づけにおいて、「戦略的独立」という政策を選択すべきと述べた[42]。

その後、1997 年の「オフショア・バランシング」について詳述した論文である「圧倒的戦略からオフショア・バランシング戦略へ（以下、「1997 年論文」）」を発表し、「オフショア・バランシング」を定義づけた[43]。この中では特に、1940 年以降の米国の圧倒的戦略について詳述している。圧倒的戦略とは、リアリストの戦略であるとした上で[44]、拡大抑止戦略（Extended Deterrence Strategy）との表現も用い、米国の覇権の継続を望ましいとする概念と位置づけている[45]。また、圧倒的戦略はドイツと日本の台頭を阻止するための戦略であるとし、両国の「再国家化」が緊張や人種論争の危険性を増大させ、地域的な不安定化を招き、結果戦争へとつながるとしているのは印象深い[46]。なお、本論文を最後に、以後レインは圧倒的戦略（Preponderance）を覇権（Hegemony）という表現へと移行させている[47]。「オフショア・バランシング」そのものに関しては、圧倒的戦略とともにリアリストに基づく戦略であるとしながらも[48]、圧倒的戦略に比べかなりのコスト削減につながるとしており、限定的な介入を原則とした戦略であると述べている[49]。また、米陸軍兵力の規模と役割を厳しく見直し、削減する一方で、重要要素を核抑止、空軍力、そして最重要要素を圧倒的な海軍力とし、具体的に海上配備型弾道ミサイル防衛や精

---

*Theory of International Politics*,p.127.

42 Ibid.,p.47.

43 Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing.”

44 レインは攻撃的リアリズムと防御的リアリズムに論じている。Ibid.,p.92.
攻撃的リアリズムについては、Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics,* pp.4-8. 防御的リアリズムを含めた議論については、Layne, *The Peace of Illusions,* pp.15-22.

45 Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing,”p.93.

46 Ibid.,p.95.

47 圧倒的戦略（Preponderance）を覇権（hegemony）と併記している。Christopher Layne, “Rethinking American Grand Strategy:Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?,” *World Politics Journal* , Summer 1998, p.9.

48 Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing,”p.88.

49 レインは、軍事費の規模として、GNP の 2-2.5 パーセントを必要としている。
Ibid.,p.112.

密誘導兵器システムを上げている[50]。この背景には自らの大規模な陸軍兵力による戦闘を避けた形で、他国での戦闘を含め軍事力を行使することを主眼としているといえよう。

9.11 の翌年 (2002 年) には、「オフショア・バランシングの再来 (以下、「2002 年論文」)」の論文を発表した。この中で、覇権による対外政策が歴史上必ず衰亡していることを強調し、対テロ戦争、イラクへの対応如何によっては米国の衰退も例外ではないとし、特にイラク政策においては地政学上の「パンドラの箱」を開放するような体制変換（regime　change）を強いる必要はないと述べている[51]。「オフショア・バランシング」に関しては、伝統的リアリストの考え方に基づく戦略であることを述べているが[52]、1997 年論文に比較し、海軍力へ特化した内容とはしていない。特徴として、「オフショア・バランシング」が負担分担ではなく、負担移動に基づく戦略であることを初めて明確化したことといえる。本論文が「オフショア・バランシング」の優位性をより強調している背景には、引き続き米国が覇権政策を選択することへの警鐘の意味合いをより鮮明にするねらいがあるといえよう。

レインは著書「幻想の平和」を発表した 2006 年、同年直後に「1 極構造の幻想の再来」（The　Unipolar　Illusion　Revisited : The Coming End of the United States' Unipolar Moment）を発表した。本論文は、先の 2002 年論文の内容をほぼ踏襲しており、レインの「オフショア・バランシング」そのものに変化は見られない。一方で、中国を意識した内容がより多くなっているのは情勢を踏まえた結果であろう[53]。

2012 年の論文が「オフショア・バランシングのほぼ大勝利（Almost Triumph）（以下、「2012 年論文」)」である。本論文は、直前に発表された「米国戦略指針」の内容を概観し、米国の経済の衰退と中国の台頭及び国防戦略がアジア重視を打ち出したことを指摘している。エコノミストの分析によれば、中国の軍事費が 2025 年までに米国と同規模になると指摘している[54]。また、「国防戦略指針」が米国の今後 20 年間の劇的な戦力削減を認識していると述べ、それに対応する新戦略こそが「オフショア・バランシング」であるとしている[55]。続

[50] Ibid.,p.113.
[51] Layne, "Offshore Balancing Revisited,"p.245.
[52] Ibid.,pp.245-246, Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing,"p.88.
[53] Layne, "The Unipolar Illusion Revisited,".
[54] Layne, "The (Almost) Triumph of Offshore Balancing,".
[55] Ibid.

いてレインは他の学者も同様に主張する、「オフショア・バランシング」の 5 つの主要な共通事項として、①戦略選択の前提となるのは、予算、経済の抑制であり、東アジアに軍事力を集中すべき、②米国の戦略的上のメリットは海・空軍力にあり、③「オフショア・バランシング」は負担軽減ではなく、負担移動であり、④中東における地域的かつ軍事的な占有スペース（footprint）を減らすことにより、イスラム原理主義によるテロの発生を減少させることが可能、⑤イラク及びアフガニスタンにおける大規模な国家建設に係る演習を避け、体制変換を目的とした戦争を控えるべきとしている[56]。したがって、本論文は基本的な「オフショア・バランシング」の概念を踏まえつつも、海空軍力重視を含め、より具体的な政策提言として打ち出したものといえる。

レインが初めて「オフショア・バランシング」に言及し、約 20 年が経過した。その間に発表した論文の系譜を辿りつつ、考察した結果、「オフショア・バランシング」そのものの概念は根本的に変化していないものの、それぞれの情勢に基づく国内外要因の変化を踏まえ、より政策への反映を意識した、具体的な内容となったといえよう。さらに「オフショア・バランシング」選択の優位性に関しても、覇権の欠点を繰り返し論じることで、より強調している傾向にある。以上から、レインの主張する「オフショア・バランシング」とは、①リアリズムに基づく戦略であり、②同盟国等への負担移動により、米国自らのコスト軽減が図れる戦略である。また、③特に中東地域における体制変換や支配を実施するものではなく、むしろ同地域からの兵力の規模縮小、撤退を主眼とすることから、テロリズムが米国に指向しない。加えて、④軍事力の考え方としては、大規模地上兵力ではなく、海・空軍力を重視した戦略であり、⑤今後多極構造へと向かう国際システムにおいて、特に中国を意識した戦略であるという 5 項目に包括できよう。

### (2) レインの主張と米国防戦略との関係[57]

2012 年論文は、「国防戦略指針」を受けた形での発表であり、「オフショア・バランシング」が、同指針との多くの共通点があることに言及し、まさに「オフショア・バランシング」が今後の米国の政策としてふさわしいものであると関連づけていることは先に述べた。ここでは以前の 1997 年論文と 2002 年論文

[56] Ibid.
[57] 本節で米国防戦略と比較するレインの論文は、本稿脚注 10（2012 年論文）、28（1997 年論文）、29（2002 年論文）である。

と、ほぼ同時期に発表された米国防戦略との関係について比較検討することにより、政策との関連の継続性を検証する。

1997 年論文が発表される前の 5 年以内に米海軍省は、「フロム・ザ・シー（…From The Sea)」（1992 年 9 月）[58]及び「フォワード・フロム・ザ・シー（Forward...From The Sea)」（1994 年 11 月）[59]をそれぞれ発表した。これらは、海軍作戦のコンセプトともいうべきものであり、海軍の優位性が公海での活動にあることや、特に沿岸域の作戦においては海軍艦艇を含む、シー・ベース（sea bases）としての機能の重要性を述べている。

また、1997 年論文発表の同年 5 月、米国防省から QDR1997 が発表され、ここでも海軍の項目において、海軍力として、沿岸における統合作戦に際し、シー・ベースにおける後方のニーズが高まることについて言及している[60]。したがって、比較した米国防戦略文書との関係においては、1997 年論文での「オフショア・バランシング」の最重要要素とした海軍力、特に「シー・ベース（sea－based)」という共通の概念を見いだすことができる[61]。

2002 年論文が発表される前年 9 月に QDR2001 が出された。QDR2001 においては、9.11 後の米国土防衛を強調するとともに、世界規模での態勢見直しを実施していく姿勢を打ち出した。態勢見直しにおいては、西欧と北東アジアに集中した海外プレゼンスを新たな戦略環境下では不適切であるとし、当該地域以外に追加基地等を作り、世界の重要地域において米軍の柔軟性をもたらす基地システムを発展させるとしている[62]。また、同盟国・友好国の安全保障を米国が責任を負いつつ[63]、同時に同盟国等との相互運用性（interoperability）については従前の QDR1997 に比べより強調した内容となっている[64]。したがっ

---

58 Department of the Navy, *…From the Sea*, September 1992. http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/fts.htm, Accessed July 2, 2012.

59 Department of the Navy, *Forward…From the Sea*, November 1994. http://www.dtic.mil/jv2010/navy/b014.pdf, Accessed July 4, 2012.

60 *QDR1997*, p.84.

61 シー・ベース（シー・ベーシング）に関する概念については例えば、Vern Clark, "Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities," *Proceedings*,Vol.128/10/1,196 , October 2002, pp.33-38;Sam Tangredi, "Sea Basing-Concept,Issues,and Recommendations,"*Naval War College Review*, Vol.64, No.4, Autumn 2011, pp.28-41. 本稿においては、シー・ベース（シー・ベーシング）の詳述は実施しない。詳細は、下平拓哉「シー・ベーシングの将来－22 大綱とポスト大震災の防衛力－」『海幹校戦略研究』第 2 巻第 1 号、2012 年 5 月、109－125 頁。

62 *QDR2001*,p.26.

63 QDR2001 では、コミットメント（commitment）という用語を多用している。Ibid.,p.11.

64 Ibid.,p.33.

て、QDR2001 との関係においては、2002 年論文で強調していた「オフショア・バランシング」は負担移動をベースとする戦略、すなわち同盟国・友好国に対する各々の安全保障を含む、より一層の期待という共通の概念を見いだすことができる。さらに、関連事項として、世界規模に展開する米軍の拠点（base）の重要性も挙げられるであろう。

2012 年論文が発表される 2 年前の 2010 年 2 月に QDR2010 が出された。QDR2010 においては、より同盟国及びパートナー国との関係を重視することを強調する[65]。また、アクセス阻止（Anti-Access）環境下での攻撃を抑止、打破するための、海・空軍重視による新たな「統合エア・シーバトル構想（joint air-sea battle concept）」を初めて発表した[66]。したがって、2012 年論文と同年発表の「国防戦略指針」の共通点と同様に、QDR2010 との関係において、同盟国及びパートナー国への期待のより一層の高まりと海・空軍重視という共通点を見いだすことができる。

これまでレインの 2 つの論文とそれぞれ同時期に出された米戦略文書を比較検討した。結果、双方の共通点としては、1 つに海（空）軍力重視であり、2 つに関係国における安全保障上の米国が果たしている負担を、可能な限り関係国へ移動することを企図するものであるといえ、国防戦略との関連の継続性が見られる。

### (3) 「オフショア・バランシング」の根源

本節ではレインの主張から「オフショア・バランシング」の基本的概念を明らかにする。

「オフショア・バランシング」は、リアリズムに基づくバランス・オブ・パワーの理論や米国の覇権による政策への警鐘、同盟国への負担移動、期待感といった点においてウォルツの論調と共通する事項が多い。レインの主張する「オフショア・バランシング」の根源は、ウォルツにあったといえよう。

レインが「オフショア・バランシング」はリアリズムに基づくものであるとしていることは先に述べた。レインはリアリズムには多くの種類があるものの、国家が現代世界における最も優先される社会集団であること、国際政治は諸国

---

[65] 本稿脚注 26 参照。

[66] *QDR2010*,pp.31-32.エア・シーバトル・コンセプトについては、General Norton A.Schwartz, USAF & Admiral Jonathan W. Greenert,USN, "Air-Sea Battle: Promoting Stability in an Era of Uncertainty,"*The Amerian Interest*, Feb 20, 2012.

家の上位に立つ権威が存在しないという意味のアナーキーの支配で行われること、国際政治システムは自助システムであり、自らの安全保障は自らが担うこと、国際政治はパワーと安全保障のための国家間の絶え間ない争いであるとする、全てのリアリストに共通する基本的前提を挙げた[67]。その上でウォルツの理論[68]を引用し、国家は生き残ることの他に多くの目標を持つが、生き残りがそれらを達成する上での必須条件と述べている[69]。

また、1993 年論文は、「オフショア・バランシング」という用語を初めて使用したものであると同時に、国際システムにおけるバランシング、同一性等のバランス・オブ・パワーの理論や[70]、極構造の考え方をはじめ[71]、ウォルツの理論の引用が多く見受けられる。ウォルツは、米国の覇権への警鐘について、米国が第 2 次大戦以降、世界の出来事を管理しすぎたとし[72]、その地域以外の何人の運命にも影響しないような、遠隔地における「ぱっとしない事件（wayward events）」にコストを費やし対応してきたと述べている[73]。また正義は客観的に定義できない中で、大国は自らの押しつけようとする解決策が正しいと主張したくなる誘惑があると述べている[74]。したがって、覇権への警鐘という点においても、1997 年論文におけるレインの主張も含め共通していることがわかる[75]。

---

67 Christopher Layne, “The War on Terrorism and the Balance of Power: The Paradoxs of American Hegemony,” in T.V.Paul, James Wirtz, and Michel Fortman, *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* , Stanford University Press: Stanford California,2004, p.104.

68 Waltz, *Theory of International Politics*, pp.91-92.

69 Layne, “The War on Terrorism and the Balance of Power,”p.104

70 Layne, “The Unipolar Illusion,”pp.11-16. バランシングと「同一性」については例えば、Waltz, *Theory of International Politics*,pp.126-127.

71Kenneth N. Waltz, “The Stability of A Bipolar World,” *Daedalus,* Vol.93 No.3, Summer 1964.

72 Waltz, *Theory of International Politics*,pp.207-208.

73 Ibid.,p.172.

74 Ibid.,p.201. Layne, *The Peace of Illusions*,p.203.レインは、この中で引用している。

75 米国政策への警鐘という点においては、ウォルツの主張からさかのぼり、モーゲンソー(Hans J.Morgenthau)やケナン(George Kennan)も主張している。モーゲンソーはベトナム政策の失敗に言及し、米国が無益な介入に乗り出すことをやめるべきと述べている。Hans J.Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States* , Frederick A. Praeger,1969, pp.121-188,242-243.『アメリカ外交政策の刷新』木村修三・山本義彰共訳, 鹿島研究出版会、1974 年 pp.171-220、339 頁。また、ケナンは米国の介入政策がビジョンを持たない（unconstcutive）中で問題処理にあたろうとするのみでなく、介入そのものが将来ビジョンを描き、それに向かっていくことを妨げていると述べている。George Kennan, “After the Cold War: American Foreign Policy in the 1970s,” p.219. 他方、レインは米国覇権戦略の矛盾について、米国が同盟国や敵国に対し、重要な利害関係を守るために戦うということを証明することが、かえって米国に対し、戦略的に重要でない場所

さらに、ウォルツがパワーで勝っている国家の指導者が分別をもって政策を定義し、十分な計算に基づき戦術を工夫し、自制（forbearance）しながら軍事力を行使することは考えられないと述べた点を[76]、レインは米国への警鐘として引用している[77]。

「オフショア・バランシング」が同盟国等への負担移動であるという概念における共通点も見いだすことができる。レインは、東アジアにおける中国の封じ込めを、日本を含む多極的なパワー・バランスに任せるべきとした上で、日米安保を破棄し、その後の独立した日本が大国として報復核抑止力を含む軍事力の獲得を手助けすべきと述べている[78]。同様にウォルツは、中国の軍事力増大を懸念し、日本がそれに対応しなければ中国が地域を支配し、さらに地域を越えた影響力を保有するであろうとし、経済的優位があっても通常戦力だけでは核抑止力の代わりにはならないと述べ、日本の核抑止力保有に関するハードルも以前ほど高くないと述べている[79]。したがって、日本の核抑止力保有への理解という点においてもレインとウォルツの主張は共通している。以上を総括すれば、「オフショア・バランシング」の根源がウォルツの主張にあるものといえよう。

## 3　「オフショア・バランシング」の現実

「オフショア・バランシング」は、冷戦直後に体系的に定義づけられた一方で、歴史を辿れば、当該戦略の概念に基づく戦略はレインが主張する以前からイギリス、アメリカの戦略として選択されてきたとの主張がある[80]。

---

での戦争のリスクを負わせていると述べている。Layne,*The Peace of Illusions,*p.204.

[76] Waltz, *Theory of International Politics*,p.201.

[77] Layne,*The Peace of Illusions,*p.204.

[78] Ibid.,p.187.

[79] Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security,* Vol.18 No.2, Fall 1993, pp.67-69.

[80] Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics,*pp.261-264, Walt, *Taming American Power*,p.236. 本稿では 20 世紀を通じて、情勢に応じ「オフショア・バランシング」を実施してきたとの立場とする。ミアシャイマー及びウォルトは、米国が 20 世紀を通じて「オフショア・バランシング」を実施してきたとする一方で、レインは米国がオフショア・バランサーならば、（現行のような）ヨーロッパや東アジアに軍隊を維持することによって、平時における地域の安定者として行動するようなことはしないとしている。当該地域に軍隊を維持することは、二国間同盟や多国間安全保障コミットメントのスキームであると同時に、米国の国益のためであると考えられる。QDR1997 によれば、米国の海外プレゼンス（駐留、展開）態勢の維持は、戦略の形成と対応の要素にとって死活的で

### (1) イギリスの「オフショア・バランシング」

イギリスの「オフショア・バランシング」は、西半球におけるヨーロッパの大国による同盟形成等による台頭だけをもって、直接対応することを一義的としていない。自国への直接の影響、すなわち経済や外国との貿易、イギリスの海峡を越え、英海軍を打ち負かし、侵略を企図するようなヨーロッパの覇権国への懸念が最も大きく[81]、オフショアにてバランシングできなくなる場合、最終的に自らがバランシングしていたのである。

ウォルツは、バランサーという考え方は、理論的概念というより歴史の一般化であり、この一般化は 18 世紀及び 19 世紀におけるイギリスの地位と行動から引き出されたものであるとしている[82]。また、スパイクマンはイギリスについて「バランス・オブ・パワーにおいて、永久の友好国は存在せず、イギリスの傾倒するものは特定の国家でなく、バランス・オブ・パワーのみである。今日の友は明日の敵である。」と述べている[83]。またモーゲンソー（Hans Morgenthau）は、バランサーの典型的実例はイギリスによって示されてきたと述べた上で、他国から見てイギリスは、自己の戦争を他国に戦わせ、大陸を支配するためにヨーロッパを分裂させ、政策は変わりやすいためイギリスと同盟を結ぶことは不可能であるとし、「不誠実な白い島（Perfidious Albion）」と呼んだ[84]。

このように、イギリスは、ヨーロッパの潜在覇権国を封じ込める際、常に他の大国に責任を負わせつつ、自分たちは可能な限り外側（sideline）にとどま

---

あるとし、地域の安定を強化し、力の真空と不安定拡大の防止に寄与するとしている。レインの提唱する「オフショア・バランシング」は、勢力均衡が保たれている（潜在覇権国へのバック・パッシングが効いている）状態であれば軍隊は撤退するとの主張であるが、現情勢はヨーロッパや東アジアに軍隊を維持している。この点においては、現状当該地域でレインの主張する「オフショア・バランシング」を選択しているとはいいがたい。他方、どこまで撤退することが「オフショア」であるのかは明確ではなく、レインが主張する全ての基地を本国まで撤退させる「オフショア」の考え方は非現実的であり、日本からの撤退が起こりうる場合においてもグアムやオーストラリア、東南アジア諸国における「戦略的拠点」が「オフショア・バランシング」には不可欠であろう。Layne, *The Peace of Illusions,* pp.24-25.

[81] Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics,* p.496.

[82] Waltz, *Theory of International Politics*, p.164. ケネス・ウォルツ『国際政治の理論』河野 勝、岡垣知子訳、剄草書房、2010 年、216 頁。

[83] Spykman, *America's Strategy in World Politics,* pp103-104.

[84] Hans J.Morgenthau, *Politics among Nations :The Struggle for Power and Peace Sixth Edition*, McGraw-Hill,1985, p.214-215；モーゲンソー『国際政治　権力と平和』現代平和研究会訳、原彬久編訳、福村出版、1998 年、208-209 頁。

って傍観しつつ[85]、大陸から離れた島国での外交中心のバランシングを実施しながら、自らの直接的な脅威への対処が必要となったときのみ、軍事力を投入するバランシングを実施するものであった。

### ⑵ 米国の「オフショア・バランシング」

米国の「オフショア・バランシング」は、イギリスの「オフショア・バランシング」と異なり、米国に直接の脅威とならなくとも、ユーラシアにおける潜在大国の台頭時、大洋を越えてバランシングするものである。

1930 年代、日本はアジアにおける勢力拡張を図っていた。1931 年には満州を征服、満州国を設立した。1937 年には中国との戦争に突入した。また、1930 年代後半には、領土拡張という明確な意図をもって、ソ連との一連の国境紛争に着手した[86]。一方で、アメリカは 1930 年代アジアへ軍隊を派遣していない。その理由としては、日本が潜在大国ではなかったことに加え、中国、フランス、ソ連、イギリスによる日本軍封じ込めの能力を有していたことが挙げられる[87]。要するに、米国はこれらの国にバック・パッシングをしていたのである。

その後 1940 年 6 月、ヨーロッパでのフランスの崩壊、1941 年 6 月、ドイツによるソ連侵攻により、前述の日本軍封じ込めの能力が不足しはじめた。イギリスも独力でドイツへの対応を迫られることとなった。この情勢の中で潜在覇権国として日本が地域での覇権を達成しようとする矢先、具体的には 1941 年秋に日本の脅威に対抗するため、米国はアジアへ軍事力を投入し始めた[88]。そして、日本の真珠湾攻撃により、大規模な米軍が初めて太平洋を渡る、すなわち米国が直接バランシングすることとなったのである[89]。これは米国が日本を潜在大国と見なし、さらに台頭してくる今後を見据え直接バランシングすることが最善との判断に至った結果であろう。

### ⑶ 「オフショア・バランシング」の本質

米国は戦力規模や予算面において、自らの負担が少ないというメリットがあるものの、「オフショア・バランシング」を継続して選択してきたわけではない。

---

85 Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics,*p.261.
86 Ibid.,p.258.
87 Ibid.,pp.258-259.
88 Wesley F. Craven and James L.Cate, *The Army Air Forces in World War Ⅱ,vol. I , Plans and Early Oparations,*January 1939-August 1942, Washington,DC: Office of Air Force History, 1983, pp.175-193.
89 Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics,* p.260.

特に、ベトナム戦争が泥沼化の様相を呈していた中でのニクソン・ドクトリン[90]や、冷戦後においてレインの提唱している「オフショア・バランシング」を選択すべきとの論調に注目が集まった。しかしながら、結果として常続的に「オフショア・バランシング」を選択せず、情勢に応じて選択してきたのである。

その要因として、国内の政治的要因が挙げられよう。第 2 次大戦後の 1947 年、ケナン（George Kennan）は、有名な X 論文において、米国はクレムリンに最近数年間によりはるかに穏健かつ慎重な態度を取らねばならないよう圧力をかけ、結果ソビエト権力の崩壊または漸次的な温和化を選択せねばならないような傾向を促進する力をもっていると述べ[91]、以後の対ソ封じ込め政策の骨格を形成した。そして、1954 年 4 月には、1 国の共産主義化が近隣諸国への共産主義化を招くとするドミノ理論がアイゼンハワー（Dwight Eisenhower）によって主張され[92]、以後ベトナム戦争への介入、泥沼化へとつながった。

また、1979 年 12 月末、ソ連がアフガニスタンに侵攻し、核兵器の全廃を訴えていたカーター（Jimmy Carter）は 1980 年の一般教書演説で侵攻を第 2 次大戦後の最も深刻な脅威と述べ[93]、デタントはついに息絶えた[94]。その後 1981 年 1 月レーガン（Ronald Reagan）政権が誕生し、ニクソン・ドクトリン以来のアジアからの米軍撤退の流れに終止符が打たれた[95]。レーガンは、「強いアメリカ」を実現すべく、ソ連の軍事力増強に対する国家安全保障策として、米国の軍事力を高めるための充分な計画を実施する必要性を主張した[96]。さらに冷戦終結後も、1990 年のイラクのクウェート侵攻以降の中東介入や安定化作戦、

---

90 他のタイプの攻撃を含む場合において、リクエストを受けたときは条約に従って、軍事的及び経済的援助を実施する一方で、国家防衛は当事国が一義的に責任を負うべきとした考えが原型といわれる。Richard Nixon, Address to the Nation on the War in Vietnam, November 3, 1969, http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2303, Accessed
July 2,2012.

91 George F. Kennan(Mr.X), "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs,* Vol.25, No.4, July 1947, pp.556-582.

92 Dwight D. Eisenhower, "Domino Theory Principle," Public Papers of the Presidents Dwight D.Eisenhower, The President's News Conference of April 7,1954, http://coursesa.matrix.msu.edu/~hst306/documents/domino.html, Accessed August 6, 2012.

93 Jimmy Carter, State of the Union Address, 23 January 1980, http://www.thisnation.com/library/sotu/1980jc.html, Accessed June 11,2012.

94 村田晃嗣『アメリカ外交―苦悩と希望』講談社、2005 年、155 頁。

95 同上、159 頁。

96 Ronald Reagan, State of the Union Address, 23 January 1980, http://www.thisnation.com/library/sotu/1980jc.html,Accessed June 11,2012.

9.11 後の米国本土の安全保障の重要性を再認識した QDR2001 や、2002 年の国家安全保障戦略（The National Security Strategy of The United States of America）におけるブッシュ・ドクトリンに基づいた政策等[97]、各種事態対処の必要性が生じる場合においては、「オフショア・バランシング」は選択されなかったのである。

ロスキン（Michael　Roskin）は、米国の外交政策の考え方について、国家の安全保障は、自国の近い（国内）岸でやるのか、遠い（国外）岸でやるのかのいずれかを、いずれの時代にも選択してきたと述べている[98]。米国の対外政策は介入か、非介入かの繰り返しというものである。「オフショア・バランシング」は情勢に応じ選択され、米国国防戦略に大きな影響を与えてきたといえよう。「オフショア・バランシング」の概念は、イギリスの外交政策に端を発したものであり、地政学上、海を隔てた「オフショア」（沖合い）から大陸間にバランシングするというものであった。

一方で、米国「オフショア・バランシング」は、地政学上イギリスと同じく、自国領土が海を隔てた「オフショア」に位置する中で、大陸における潜在覇権国の台頭を認めた場合にバランシングするというものであり、概念そのものは 20 世紀に入ってからすでに存在した[99]。その後、冷戦終結直後の 1990 年にミアシャイマーが論文「バック・トゥー・ザ・フューチャー（Back to the Future）」において、冷戦がもたらした米ソ二極構造中での世界の安定は、冷戦終結により新たな世界秩序の多極化をもたらし、より戦争や主要な危機が増加すると述べた[100]。さらに、多極化を迎えるヨーロッパにおいて平和を維持する方策として、利益が少ない大陸から離れ、オフショア・バランサーとしての利益を追求すべきと述べた[101]。この概念をさらに精査し、米国の国情に応じた政策の中から「オフショア・バランシング」として整理、定義づけたのがレインであり、

---

97 ブッシュ・ドクトリンとは、米国の国益を守るため、テロリスト及びテロ支援国家に対し、必要に応じて自衛権を根拠とした先制攻撃を行い得るというもの。White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p.6, pp.14-15.
http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf, Accessed August 6,2012.

98 Michael Roskin, "From Pearl Harbor to Vietnam: Shifting Generation Paradigms and Foreign Policy," *Political Science Quarterly,* Vol.89,No.3, Autumn 1974, p.563.

99 米国「オフショア・バランシング」の戦略的概念の起源についての考察は、本稿では実施しない。ミアシャイマーは 1900 年からとしており、それに同意する立場をとる。

100 John J. Mearsheimer, "Back to the Future, Instability in Europe After the Cold War," *International Security*,Vol.15,No.1, Summer 1990, p.52.

101 Ibid.,pp.54-55.

その基となる考え方はバランス・オブ・パワーの理論、覇権への警鐘、同盟国等への各国安全保障のための負担移動等を主張したウォルツにあるといえよう。したがって、実際の政策としての選択も踏まえれば、「オフショア・バランシング」の本質は、米国自らを抑制、同時に同盟国等に安全保障の負担を担わせつつも、直接のバランシング対応の必要が生じた際、大洋を越えた展開から始まることにある。そして、その際の展開に係る戦力投射（Power　Projection）能力の根幹をなす、シー・ベース機能の充実を含む海軍力[102]が「オフショア・バランシング」の最重要要素であるといえよう。

## 4　「オフショア・バランシング」の課題と日本の果たすべき役割

### (1) 米国の対中認識

長年にわたる中東政策を講じてきた米国は、2009 年イラク戦争終結に係る戦略を発表し[103]、2010 年イラクから完全撤退した。また、アフガニスタンについても、2012 年 5 月 NATO 首脳会議において、2014 年末までに戦闘を終結させることを盛り込んだ移行プロセスを示した[104]。さらに全世界的にテロリズムの撲滅は成し得ておらず、今後もテロ対策の長期化は避けられない情勢である。

今後、最も米国によるバランシングの必要性が生じる可能性が高いのは中国の台頭への対応である。米国の「中国の軍事力に関する報告書（Annual Report on the Military Power of the people's Republic of China）」2005 年版によれば、中国が然るべき戦力を持つ敵国を打ち破れる軍隊を確保する手段としての軍近

---

102　ここでいう海軍力はあくまでも通常抑止を指す。2010 年に米国防総省が発表した「核態勢の見直し（Nuclear Posture Review: NPR2010）」に示す核政策において、今後も継続して米国が同盟国等に「核の傘」を提供することに言及している。http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20 Report.pdf, Accessed November 5,2012.したがって、日本の国情も併せて考慮すれば、レインやウォルツの主張する日本核武装論は非現実的である。また、戦力投射能力について QDR2010 は、今後のエア・シーバトル構想と密接に関係するものとしている。*QDR2010,*p.32.

103　Remarks of President Barack obama, "As Prepared for Delivery Responsibility Ending the War in Iraq," February 27,2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsibility-Ending-the-War-in-Iraq, Accessed July 10,2012.

104　Remarks by President Obama and NATO Secretary General Rasmussen Before Bilateral Meeting, May20, 2012, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/20/remarks-president-obama-and-nato-secretary-general-rasmussen-bilateral-m, Accessed July 25,2012.

代化計画を持ちうるのは、2010 年前後になると発表した[105]。まさにこの報告書が示すとおり、中国の軍事力は急激に伸張しているといえる。また、2012 年 5 月に発表された「中国の軍事力・安全保障の進展に関する年次報告書（ANNUAL REPORT TO CONGRESS,Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012）」においても中国は軍事力を向上させるべく、長期的かつ包括的な軍の近代化プログラムを継続して実施中であるとしている[106]。

クリントン国務長官（Hillary Clinton）は、2011 年 11 月の『フォーリンポリシー』誌において、中国は最も重要な、うまく対処すべき二国間関係の 1 つとし、経済関係で深化しつつ、軍事交流を通じ軍事面での透明性を高め、両国の誤解によって生じるリスクを減らすよう努めているとしている[107]。米国の対中認識は、ここ数年劇的な変化は見せておらず、安全保障上の警戒と経済を中心とした連携という二面性を当面継続するであろう。したがって、米国のアジア太平洋重視の国防戦略において、政治・軍事両面でのプレゼンスは維持・向上する可能性は高いといえる。

### ⑵ 「オフショア・バランシング」とアジア重視の関係

「オフショア・バランシング」がユーラシアの覇権的挑戦者の台頭を防ぐ際は最後のバランサーとして介入を否定せず、海を越えてバランシングする戦略である以上、米国が明確に政策に打ち出している東アジア重視の考え方に矛盾するものではない。実際に、海を越えてバランシングすることの具体的な方策として、兵力投入を目的とした拠点作りはオーストラリアや東南アジア諸国の一部において見られる[108]。極論を言えば、仮に米軍が沖縄から撤退しても他の

---

105 Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress, The Military Power of the People's Republic of China 2005,* July 2005, p.1. http://www.defense.gov/news/jul2005/d20050719china.pdf, Accessed July 20,2012.

106 U.S.Department of Defense, *Annual Report to Congress, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012,* May 2012, p.6. http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf, Accessed June 11,2012.

107 Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* , November 2011, pp.5-6.

108 オバマ大統領は、2011 年 11 月に豪首相との会談において、米豪間の軍事協力の拡大の一環について触れ、特に米海兵隊・空軍と豪軍のより緊密な連携について言及した。これに伴い、2012 年に入りすでに 200～250 名の米海兵隊員が豪州ダーウィンでの 6 ヶ月派遣任務に従事しており、以後数年かけて規模は 2500 名に達する見通しである。http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=66098, Accessed September 10, 2012.また、東南アジアにおいても軍事交流の拡大が見られる。例えば、2012 年 6 月、

東アジアの拠点やグアム、ひいては米国本国からの兵力投入をもって潜在覇権国への対応が可能とする考えがレインの主張である。一方で、米国はアジア太平洋地域での「オフショア・バランシング」を本当に選択できるのかという問題に直面する。レインの主張する「オフショア・バランシング」をそのまま選択すると仮定した場合、中国への対応は日本へのバック・パッシングが必要不可欠となる。その際米軍の撤退により、不足する軍事力を日本独力で補強することは、現情勢からは極めて困難であると言わざるを得ない。

さらには、「オフショア・バランシング」が他国に誤解を与える可能性、すなわち撤退したとの間違ったシグナルを与えることも予想される。永井陽之助は、戦後の冷戦における米国の自発的な戦線縮小とソ連の雪解けが、新たに増大しつつある中国のナショナリズムによって新しい意味を付与されると述べ、固定した米軍の陸上基地が戦略的に見て無価値であると見なされ、日米合意により基地の漸次撤退という動きを中国の反米の政治的圧力という文脈で捉えられた場合、米国はアジアから後退した、という重大な政治的効果を生じてくると述べている[109]。当時の情勢とは細部異なるものの充分な示唆を与えるものであろう。米国が日本からの撤退を含む「オフショア・バランシング」を選択することにより、東南アジア諸国の不安が増大するとともに、中国が当該地域における影響力をさらに強める可能性がある。

米国の視点から見れば、「オフショア・バランシング」を含むいくつかの選択可能な戦略を比較検討した結果、「オフショア・バランシング」を単独で選択するのではなく、他の戦略を組み合わせた「Combined　Strategy」が最適であるとする考え方もある[110]。今後日本が米国エア・シーバトル構想の具現化にどのように対応し、日米共同での「抑止力」をいかに具現化していくかについても検討を加速していく必要があろう。米国がいずれの戦略を選択するにせよ、日本は日米同盟における喫緊の問題として、自らの役割について精査していかなければならない。

---

パネッタ国防長官は、ベトナムを訪問し、カムラン湾の港湾、修理補給施設へのアクセスの重要性や、周辺海域における海洋の自由の確保等について言及し、今後のベトナムとの関係分野におけるより一層の協力を求めた。
http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=66098, Accessed June 18,2012.

109 永井陽之助「日本外交における拘束と選択」『平和の代償』、中央公論社、1967 年、87 頁。

110 Robert Rubel, "The New Maritime Strategy: The Rest of the Story," *Naval War College Review,* Vol.61,No.2, Spring 2008, pp.76-77.

### (3) 日本の果たすべき役割

米国が「オフショア・バランシング」を選択する際、日本への非現実的な負担を負わせることや、アジア太平洋地域における不安定状況をより増長させる可能性がある以上、「オフショア・バランシング」を選択させないための軍事的側面からの戦略が必要不可欠であろう。ケン・ブース（Ken Booth）は海軍力の役割を軍事的役割、外交的役割及び警察（備）的役割の 3 つに分類している[111]。海自の任務が多様化している今日においてもケン・ブースが示す 3 つの役割は依然として有効であり、海自の新たなビジョンは 3 つの役割を考慮しつつ人、金、装備に係る現状を踏まえた実効性のあるバランスにより展開していく必要があろう。日米同盟を基軸に海自として、米国との役割分担を具現化していく方策を模索していくべきであり、主要コンセプトとして 3 本柱（Triad）：3 つのバランスを示す。

第一に、海自、米海軍の兵力に関する面と後方に関する面での役割分担のバランスである。兵力に関する面とは装備品等防衛力整備に関するものから作戦に渡る幅広い分野を指す。兵力バランス及び後方面でのバランスそれぞれにおいて、米海軍との能力補完を念頭に置いたバランスが必要である。後方については特に、坑たん性を含む基地の確保が重要である。QDR2001 では軍変革の一環としてグローバルな態勢の見直し（Global Posture Review：GPR）に言及し[112]、その主要な項目として海外基地の考え方の分類を示している[113]。1992 年に米軍が全面撤退した比のスービック基地に関する新たな動きとして、比高官によれば、米国は同基地へ部隊を戻すことはないだろうとしながらも、今後共同訓練等による定期的な当該基地使用が考えられ、それを歓迎すると述べて

---

111 Ken Booth, *Navies and Foreign Policy*, London: Croom Hein Ltd.,1977, p.16.

112 *QDR2001*,pp.25-26.福田毅は GPR に関し「端的に言えば、冷戦期のまま残されている海外の米軍基地、部隊の位置を現在の戦略環境により適したものへと変更しようとする試みである（中略）変革により機動力の増した部隊を地理的にも脅威に迅速に対処できる場所を再配置するのが米国の計画である」と述べ、在日米軍の再編も世界的なレベルで進められている GPR の一部としている。福田毅「米軍の変革とグローバル・ポスチャー・レヴ゛ュー（在外米軍の再編）」『レファレンス』第 6 号、（2005 年 6 月）、63 頁。

113 海外基地の考え方は、①主要作戦基地（Main Operating Bases：MOB）、②前方作戦拠点（Forward Operating Sites：FOS）、③協力的安全保障地点（Cooperative Security Locations：CSL）の 3 つに分類されており、米国防戦略に基づく海外基地の現状に十分反映されているといえよう。*Statement of General James L. Jones, USMC Commander, United States European Command before the Senate Armed Services Committee*, Sep.23,2004,pp6-8,http://armed-survices.senate.gov/statement/2004/September/Jones%209-23-04.pdf, Accessed August 28,2012.

いる[114]。これは、比が自国を取り巻く安全保障環境を考慮し、米国のコミットメントの重要性を再認識した現れであろう。また、2012 年 6 月、米国がアジア太平洋地域における戦略に基づき、シンガポールへの 6～10 ヶ月のローテーションによる沿岸戦闘艦配備を決定した[115]。このように米国は海外に基地機能全体を保有、常駐するのではなく、情勢に応じた戦略的使用との位置づけにおいて所要の基地を維持し、必要時に本来の基地機能を付加することを念頭に置くものであり、先の海外基地の分類に合致しているといえよう。日本は、米軍の主要海外基地として、戦略的重要拠点である沖縄に加え、1972 年以降米空母が配備され、アジア太平洋地域で唯一の空母の造修整備能力を保有する利点を引き続き生かす必要がある。

第二に、作戦面での日米能力補完のバランスである。軍事作戦において、南西諸島重視の具体策として今後重視されるものとして、日米兵力が展開する海空領域の確保がある。その際最も脅威となる潜水艦の排除が最重要課題であり、排除のための作戦である対潜戦における日米連携の強化が急務である[116]。また、島嶼防衛における両用戦の機能が不十分である現状に鑑み、そのノウハウを含む米側との連携も必要である。その際、並行してシー・ベーシング構想をより具体化していくことが必要であろう。軍事作戦に加えて、安全保障環境構築のためには国際平和協力活動等の軍事によらない作戦における連携も重要である。本分野での連携は米海軍だけではなく、多国間での協力が可能となる。2010 年の環太平洋合同軍事演習（Rim of the Pacific Exercise :RIMPAC）で海自が示した NCMO（Non-Combatant Military Operations）の構想は参加国から多くの賛同を得た[117]。したがって、軍事作戦とそれによらない作戦における

---

[114]http://www.janes.com/products/janes/defense-security-report.aspx?id=1065972334, Accessed November 30,2012.また、スービック基地返還直後の 1994 年、当時の米太平洋軍司令官ラーソン（Charles Larson）は、東南アジアにおける ASEAN 諸国との連携に関し、基地ではなく場所（places, not bases）という基本的な考え方に基づき、協力を推進していくことが重要であると言及しているのは興味深い。Charles R. Larson, "Pacific Command's Cooperative Engagement Advancing US Interests," *Military Review,* April 1994, p.14.

[115]http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116600, Accessed September 10, 2012.

[116] 特に海中における領域：Undersea Domain の確保は、今後の作戦においてより重要視されることであろう。例えば、U.S.Navy,Commander Submarine Forces, "Design for Undersea Warfare,"July 2011, http://www.public.navy.mil/subfor/hq/PDF/Undersea%20Warware.pdf#search='us+navy%2C+underwater+domain', Accessed December 14,2012.

[117] Richard Hunt and Robert Girrier, "RIMPAC Builds Partnerships That Last," *Proceedings,* Vol.137/10/1,304*,* October 2011, pp.76-77.

日米能力補完のバランスは今後精査していく必要がある。第三にインド、東南アジア諸国との防衛交流強化におけるバランスである。ソフト・バランシングを中心とした軍事交流を実施しつつ、交流内容によって、枠組みを 2 国間、米国を含む 3 カ国間、多国間とすることでより実効性のある防衛交流の強化が図られよう。

QDR2010 によれば、米国として「今日の戦争」における米軍の能力と「将来の脅威」への対処能力とのバランスを取るという目標を設定し、特に同盟国等との関係においては双方の軍事力のパッケージ（portfolio）が生み出す能力との相乗効果（synergy）により、それら限られた資源を有効活用していく必要があると述べている[118]。したがって、米国国防戦略の方向性に合わせ日本として、日米同盟の実効性を確保する政策が求められる。防衛力整備そのものも米国（米軍）との共同運用性（Interoperability）をより確保することにより、能力補完によるシナジーを高めていくとの視点が必要である。 具体的には、戦闘や BMD に係る作戦から、NCMO 実施に至るまでの幅広い相互運用性下での任務補完関係を構築することで、「synergy」効果が期待できよう。3 つのバランスを踏まえ、加えて「synergy」効果をもたらす、日米同盟の深化へ向けた海自の新たなビジョンを「Balance & Synergy」戦略として提唱したい。

## おわりに

ハンチントン（Samuel Huntington）は、21 世紀の多極世界を迎えるまでの世界を、1 つの超大国とその他の大国が織りなす「単・多極世界（uni-multipolar world）」であるとした。その際、主要な国際問題の解決には超大国の行動はもとより、諸大国の共同行動が常に必要となり、唯一の超大国である米国は自らの利益や価値と他の諸国のそれが一致するという幻想を捨て去らなければならないと述べている[119]。

現在、そして当面の間の国際システムにおいて、今後も米国に対する様々なバランシングがおこなわれるであろう。それへの対抗策として、米国は同盟関係を強化しつつ、自らの戦略を展開することとなる。その際、Pivot やリバランスといった用語に代表されるアジア重視の政策を打ち出しつつも、現在の国力

[118] *QDR2010*, p.63.

[119] Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs,* Vol.17, No.4 , March/April 1999, p.36,48.

を考慮する必要がある。「オフショア・バランシング」は、米国国防戦略において脈々と実施されてきた。アジア太平洋地域における現情勢に鑑みれば、QDR2010 以降発表されたエア・シーバトル構想を含め、「オフショア・バランシング」をベースとした戦略が何らかの形で選択される可能性は否定できない。

日本にとって、アジア太平洋地域における米国国防戦略は極めて重要なものである。ウォルツは、国家戦略は潜在的な同盟国を喜ばせるか、現在の同盟国を満足させるものでなければならないと述べている[120]。日本が米国国防戦略に応じた役割を適切に果たすことは決して容易なものではない。高坂正堯は、1960 年代に日本の安全保障を支える最も基本的なものは、米国の支配下にある海洋の支配であり、それに逆らって安全保障を獲得することはできないと述べつつも、軍備を最小限とし、外国基地の必要性が減少しつつあり、日本本土の米軍基地は全て引き揚げてもらうべきだと述べた[121]。アジア太平洋地域において米国が自己抑制的となり、かつ同盟国等へ各国安全保障における負担を移動させ、とりわけ対中国のバック・パッシングの対象を日本とし、「オフショア・バランシング」を選択した場合、米国による日本からの撤退が現実となる。このことは当時と大きく力関係の異なる中国にとって極めて有利なものとなろう。

「オフショア・バランシング」の今日的意義は、レインの主張する「オフショア・バランシング」の選択が米国の「大勝利」を意味するものではなく、米国の覇権政策への警鐘であるとともに、同盟国、特に日本の安全保障態勢への警鐘、期待感の表れであるといえる。したがって、米国の拠点（base）の提供と、自衛隊・米軍間、特に海軍力の戦術レベルにおける相互運用性の維持・向上は必要不可欠である。今後米国国防戦略の動向を注視しつつ、日本として「Balance & Synergy」戦略に基づく海上防衛力の構築が必要なのである。

---

120 Waltz, *Theory of International Politics*, p.165.

121 高坂正堯「海洋国家日本の構想」『中央公論』第 492 号、1964 年 9 月、179-180 頁。

# 井上成美の情報論の特徴と限界

## ―― 競合仮説分析(Analysis of Competing Hypotheses)との比較から ――

髙橋　英雅

## はじめに

インテリジェンスの歴史は、失敗の歴史ともいわれている。それは、かつて米国のケネディ（John F. Kennedy）大統領が中央情報局職員に述べたように、インテリジェンス機関の「勝利は宣伝されることがなく、敗北は吹聴される[1]」ためかもしれない。しかし、真珠湾奇襲、朝鮮戦争開戦、ベトナム戦争中のテト攻勢、第 4 次中東戦争開戦、イラン革命、9.11 同時多発テロ、そしてイラク戦争開戦前の大量破壊兵器に関する見積もりの失敗など、多くの「情報の失敗」が指摘されてきたのは事実である。そして、こうした「情報の失敗」の原因と対策に関する研究により、情報分析の問題点が明らかになるとともに、その改善策の検討も進んできている[2]。

情報分析の改善策としては、組織の再編や、人材の育成、情報の共有そして

---

[1] ウィリアム・E・コルビー『栄光の男たち―ウィリアム・コルビー元 CIA 長官回顧録』政治広報センター、1978 年、471 頁。

[2] 「情報の失敗」とその対策については多くの先行研究があるが、主要なものとしては以下を参照のこと。戸部良一「奇襲予測の限界―情報と意思決定（上）」『軍事史学』第 17 巻第 4 号、1982 年 3 月、2-12 頁；戸部良一「奇襲予測の限界―情報と意思決定（下）」『軍事史学』第 18 巻第 1 号、1982 年 6 月、14-28 頁；ロベルタ・ウールステッター『パールハーバー―トップは情報洪水の中でいかに決断すべきか』岩島久夫、岩島斐子訳、読売新聞社、1987 年；小柳順一「情報生産者とその戦略的影響―米国の情報システムと朝鮮戦争時の対中情報を事例として」『戦略研究』第 5 号、2007 年 11 月、145-159 頁。Richard K. Betts, “Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable,” *World Politics*, Vol. 31, No. 1, October 1978, pp. 61-89; Ephraim Kan, *Surprise Attack: The Victim's Perspective*, Harvard University Press, 2004; James J. Wirtz, *The Tet Offensive: Intelligence Failure in War*, Cornell University Press, 1911; Robert Jervis, *Why Intelligence Fails: Lessons form the Iranian Revolution and the Iraq War*, Cornell University Press, 2010; Or Honig, “Surprise Attacks: Are They Inevitable? Moving beyond the Orthodox - Revisionist Dichotomy,” *Security Studies*, Vol. 17, 2008, pp.72-106; Richard K. Betts, *Enemyies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, Columnia University Press, 2007; Timothy Walton, *Challenges in Intelligence Analysis: Lessons form 1300 BCE to the Present*, Cambridge University Press, 2010.

情報使用者との関係の改善などが一般的である[3]。しかし、米国では、これらに加えて、情報分析そのものの進め方の改革の必要性が指摘されており、様々な手法が考案されている[4]。

そうした情報分析手法の一つが、競合仮説分析（Analysis of Competing Hypotheses: ACH）である[5]。これは、解答となりうる仮説を複数設定した上で、それらを否定(反証)するインフォメーションを重視して、最も確からしい仮説を判定する手法である。米中央情報局で分析官や教官として長年勤務したホイヤー（Richards Heuer）が開発した[6]この手法は、各種文献で優れたものとして取り上げられており[7]、教育にも活用されている。

日本においても、情報に対する関心の高まりとともに、情報分析の手法についても、次第に注目されるようになってきている。例えば、北岡元は、前述の競合仮説分析を含め、様々な分析手法について詳細に検討している[8]。また、小谷賢は、旧日本軍における情報分析の実態を分析するとともに[9]、現代における

---

[3] 小林良樹「米国のインテリジェンス・コミュニティの改編をめぐる動向―国家情報長官(DNI)制度の創設から約 3 年を経て」『警察学論集』第 61 巻第 1 号、2008 年 1 月、103-129 頁；北岡元『インテリジェンスの歴史―水晶玉を覗こうとする者たち』慶應義塾大学出版会、2006 年、223-243 頁。
Stephen Marrin, *ImproingIntelligence Analysis: Bridging the Gap between Scholarship and Practice*, Routledge, 2012, pp.77-98；Dennis M. Gormley, "The Limits of Intelligence: Iraq's Lessons," *Survival*, Vol.46, No.3, Autumn 2004, pp. 7-28.

[4] 北岡『インテリジェンスの歴史』243-252 頁。
Central Intelligence Agency, *A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis*, Central Intelligence Agency, 2009；Richards J. Heuer Jr. and Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, CQ Press, 2011.

[5] Richards J. Heuer, *Psychology of Intelligence Analysis*, Washington: The Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1999; Richards J. Heuer, "Limits of Intelligence Analysis," *Orbis*, Vol. 49, No. 1,Winter 2005, pp. 75-94.

[6] Heuer and Pherson, *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, p. 169.

[7] 例えば以下を参照のこと。Robert D. Folker Jr., *Intelligence Analysis in Theater Joint Intelligence Centers: An Experiment in Applying Structured Methods*, Joint Military Intelligence College, 2000; James B. Bruce, "Making Analysis More Reliable: Why Epistemology Matters to Intelligence," in Roger Z. George and James B. Bruce eds., *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations*, Georgetown University Press, 2008, pp.183-185；Julian Richards, *The Art and Science of Intelligence Analysis*, Oxford University Press, 2010, pp. 126-128; Timothy Walton, *Challenges in Intelligence Analysis: Lessons from 1300 BCE to the Present*, Cambridge University Press, 2010, p. 18.

[8] 北岡元『仕事に役立つインテリジェンス―問題解決のための情報分析入門』PHP 研究所、2008 年。

[9] 小谷賢『日本軍のインテリジェンス―なぜ情報が活かされないのか』講談社、2007 年、

情報分析手法についても考察を加えている[10]。

他方、日本においても情報に関する各種の提言が近年出されているが、情報分析手法に触れたものは少ない[11]。また、米国に比べ、大学等におけるインテリジェンスに関する教育も未発達であり、分析手法に関する教育も立ち後れている[12]。

こうした傾向は、旧日本軍においても同様であった。指導層が情報分析の重要性に余り理解を示さなかったのは、軍の教育機関において情報の分析方法が論じられず、現場の情報分析というもののイメージが湧かなかったためであろうと指摘されている[13]。しかし、こうした指摘に対し短期間ながら実施された顕著な例外が存在する。それが、海軍大学校戦略教官であった井上成美が執筆した「合理的敵情判断ノ方法」及び「敵情補充ノ原則」である[14]。敵情判断と

---

110-114 頁。

10 小谷賢『インテリジェンス―国家・組織は情報をいかに扱うべきか』筑摩書房、2012 年、115－123 頁。このほか、情報分析方法について論じたものとしては以下を参照のこと。松村劭『オペレーショナル・インテリジェンス―意思決定のための作戦情報理論』日本経済新聞社、2006 年；拙稿「競合仮説分析（Analysis of Competing Hypotheses）は情報分析手法としてどこまで有効か―真珠湾攻撃直前における太平洋艦隊の情報分析を事例に」『情報史研究』第 3 号、2011 年 6 月、39-76 頁；楠公一「情報見積り手法の形成過程と分析手法の紹介」『波涛』第 38 巻第 4 号、2013 年 1 月、83－97 頁。

11 情報に関する主要な提言としては、以下があるが、情報分析について触れられているものはあるものの、情報分析の手法についてはほとんど言及されていない。対外情報機能強化に関する懇談会「対外情報機能の強化に向けて」外務省、2005 年、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/17/pdfs/rls_0913a.pdf、2013 年 2 月 11 日アクセス；PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会『日本のインテリジェンス体制―変革へのロードマップ』PHP 総合研究所、2006 年、http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/policy/data/seisaku01_teigen33_00.pdf、2013 年 2 月 11 日アクセス；情報機能強化検討会議『官邸における情報機能の強化の方針』内閣官房、2008 年、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/080214kettei.pdf、2013 年 2 月 11 日アクセス。

12 日本におけるインテリジェンスに関する教育については、以下を参照のこと。小林良樹「大学等におけるインテリジェンスに関する学術研究及び教育の充実」『国際安全保障』第 39 巻第 3 号、2011 年 11 月、46 頁；落合浩太郎「『インテリジェンス学部』を創設せよ」仮野忠男編著『亡国のインテリジェンス』日本文芸社、2010 年、184-186 頁；中西輝政「日本におけるインテリジェンス研究のために」中西輝政、小谷賢編著『インテリジェンスの 20 世紀―情報誌から見た国際政治』増補新装版、千倉書房、2012 年、13-15 頁。

13 小谷『日本軍のインテリジェンス』117 頁。

14 井上成美伝記刊行会編『井上成美』井上成美伝記刊行会、1982 年、資-60-資-79 頁（以後、『井上成美』と略記する）。本稿では、上記資料に基づき検討を行う。上記資料は孔版謄写印刷であり、その原本は有田雄三氏所蔵である（『井上成美』資-59 頁）。同じ資料は、防衛研究所図書館にも所蔵されている（登録番号：⑦教育―学校―01―164、史料名：「海軍大学校 戦略教案 昭和６．７年」、部署等：井上成美大佐）。本資料は、海軍

は、「敵の動作または兵力配置、もしくはその企図等について判断を行うこと。敵情とくにその企図は多くの場合不明であるが既得の敵情のほかに、国民性、編制装備、戦法、指揮官の性格等当時における作戦能力等により敵側が取り得べき行動､特にわが方策に重大な影響を及ぼすべき行動を攻究し推定すること」であり[15]、まさしく今日の用語である情報分析と同様の意味である。

「合理的敵情判断ノ方法」及び「敵情補充ノ法則」に示されている井上の情報分析の方法論（以下「井上の情報論」という）について、これまで情報分析の理論や手法の面から詳細に検討されたことはない。しかし、井上の情報論には、今日のインテリジェンス研究における情報分析に関する知見から見ても高度な内容が含まれているように思われる。そこで本稿では、競合仮説分析との比較を通じて、井上の情報論の特徴と限界を検討する。こうした試みにより、我々は情報分析の手法について理解を深めることができるであろう。

まず第 1 節で、本稿の分析枠組みを設定するために、情報を取り巻く制約と情報分析のプロセスについて概観するとともに、競合仮説分析の概要について整理する。次に第 2 節では、本稿の分析対象である井上の情報論について概観する。第 3 節では、競合仮説分析と井上の情報論と競合仮説分析とを比較し、分析を行う。そして第 4 節で、井上の情報論の特徴と限界を明らかにする。

## 1　情報分析のプロセスと競合仮説分析

### (1) 情報分析を取り巻く制約

インテリジェンスとは、「判断・行動するために必要な知識」である[16]。利用するのが安全保障政策を念頭に置いた国家の場合、インテリジェンスは「国家が安全保障政策を企画立案・執行するために必要な知識」とされる[17]。収集されたインフォメーションを加工、統合、分析、評価及び解釈してインテリジェ

---

大学校第 31 期甲種学生に対する戦略教案の一部として執筆したものであり、第 29 期及び第 30 期甲種学生に対する教案に加除補正したものと記されている(『井上成美』資-60、資-73 頁）。なお、教案とは、「教師が授業の目的、方法、時間配当、参考資料などについて立案・記述したもの。学習指導案」とされる（『広辞苑』第 5 版、岩波書店）。しかし、本資料は学生に配布されており、いわば教科書や参考資料的な役割を果たすものであった。

[15] 防衛庁防衛研修所戦史部『陸海軍年表 付 兵語・用語の解説』朝雲新聞社、1980 年、371 頁。

[16] 北岡『インテリジェンスの歴史』14 頁。

[17] PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会『日本のインテリジェンス体制』ⅴ頁を参照。

ンスとすることが、情報分析である。インフォメーションをインテリジェンスとするためには、情報分析の過程を経ることが必要である[18]。

情報分析には、大きく三つの制約要因がある。その第 1 は、情報分析に利用できるインフォメーションに関する制約である。まず、インフォメーションを収集する手段は、数多くの種類があるが、それぞれ限界を有する。例えば、航空機による偵察は、効果的に実施できれば有効な情報収集手段となるが、悪天候の影響、収集機材の故障や性能上の限界、ビークル数の不足などにより、必要十分なインフォメーションを得られない場合が考えられる。

また、収集対象も欺瞞を行い、インフォメーションを取られないように努力する[19]。さらに、収集すべきインフォメーションがそもそも存在しないといったこともありうる。対象となる国家が未だ意思決定していない場合、相手の計画について収集することはできない[20]。たとえ、必要なインフォメーションを収集できたとしても、適時に適切な範囲で共有できなければ、効果的な情報分析は実施できない。

情報分析を制約する第 2 の要因は、情報分析に投入できる資源である。まず、情報分析に十分な時間を充当できないことが多い。それどころか、分析担当者にはどれだけ時間が残されているかはっきり分らない場合もまま生じる。情況の緊急性が高まるほど、政策決定者は早期にインテリジェンスを求める。さらに、緊急性が高まるほど収集活動も活発化されるため、分析担当者は処理すべきインフォメーションの量に圧倒され、時間的な余裕を失ってしまう。

また、人的資源の制約も厳しいものになりがちである。特定分野の専門家を育てるには相当の年数を要する。従来は、安全保障政策上さほど重要でなかった地域や問題が突如、緊要な問題となり、専門家を得られないことも多い。

情報分析を制約する第 3 の要因は、人間の認知能力の限界である。人間は、見ようとするものを見出し、聞こうとするものを聞く傾向がある。そして、何らかのインフォメーションを受け取れば、すぐにイメージを形成し、一度作ったら容易に変えることはない。さらに自分がもっている仮説を確かめるときに、合致する証拠を重視する傾向（確証バイアス）[21]を持っている。

---

18 小谷『日本軍のインテリジェンス』6-7 頁。

19 Jervis, *Why Intelligence Fails*, pp.174-175; Robert M. Clark, *Intelligence Analysis: A Terget-Centric Approach*, CQ Press, 2004, pp. 120-122.

20 Joseph Nye, "Peering into the Future," *Foreign Affairs,* Vol. 73, No. 4, July/August 1994, pp. 87-88.

21 道又爾他『認知心理学一知のアーキテクチャを探る』有斐閣、2003 年、237-238 頁。

こうした傾向を持つことから、人間は、あいまい、あるいは誤りと思われるインフォメーションであっても、既に持っている期待や仮説に同化しがちである。何らかの心情やイメージに合致するインフォメーションを見つけようとすれば、必ずといえるほど見つけることができる[22]。

### (2) 情報分析のプロセス

前項で検討したように、情報分析にはインフォメーション自身、投入できる資源、そして人間の認知能力の限界という三つの制約がある。このため、情報分析によって得られるインテリジェンスには、常に不確実性が付きまとい、その結論は暫定的なものにとどまらざるを得ない。情報分析によって生み出されるインテリジェンスの不確実性と暫定性に注目すれば､情報分析のプロセスは、①仮説設定段階、②仮説検証・選択段階、③フォローアップ段階の 3 段階からなるとモデル化することができる[23]。

まず、情報分析に制約要因があるため、最初から正しい仮説を打ち立てることはできない。このため、第 1 の仮説設定段階において、複数立てる必要がある。次に、第 2 の検証・選択段階で、複数の仮説を検証し、最も確からしいものを選択する。ただし、その選択は制約要因のために、暫定的なものにとどまる。最後に、第 3 段階で、先に暫定的に選択した仮説の確からしさについて、継続的に確認を行うこととなる。

### (3) 競合仮説分析の概要

競合仮説分析は、以下の 8 段階に沿って進められる[24]。

第 1 段階では、全ての仮説を列挙する。この際、情報分析が応えなければならない問題について、答えとなりうるすべての仮説を重複や欠落なく列挙することが求められる。

第 2 段階は、仮説についての判断に影響する証拠を列挙する段階である。収集されたインフォメーションに加えて、分析対象の意図、目標、標準手続きなどについての仮定や推測も証拠に含まれる。

第 3 段階では、仮説と証拠からなるマトリックスを作成し、各証拠が仮説に

---

22 戸部「奇襲予測の限界（下）」18-19 頁。
23 拙稿「競合仮説分析は情報分析手法としてどこまで有効か」47 頁。
24 競合仮説分析に関する本項の記述は、Heuer, *Psychology of Intelligence Analysis*, pp. 95-110 による。

整合するかどうかを確認、マトリックスに結果を記入する。この際、「証拠と仮説が両立できる」場合は、整合 （Consistent）と判断し、C と記入する。また、証拠と仮説が両立せず、証拠が真ならば仮説が偽となる場合は、不整合（Inconsistent）となり、I と書き込む。証拠の真偽が、仮説の真偽に関係しない場合は、関連性なし（Not Applicable）と判断し、N/A と記入する。

一つの証拠について、全ての仮説との整合、不整合、関連性なしの検討が終わったならば、次の証拠について検討する。そして、全ての証拠についてこの手順を行う。競合仮説分析で作成されるマトリックスの一例を示すると以下のようになる。

| | 仮説１ | 仮説２ | 仮説３ | 仮説４ |
|---|---|---|---|---|
| 証拠１ | I | C | N／A | I |
| 証拠２ | I | I | I | C |
| 証拠３ | C | C | C | C |
| 証拠４ | C | I | I | C |

表：競合仮説分析のマトリックスの一例（出所：筆者作成）

第 4 段階では、仮説と証拠の両面からマトリックスを再検討する。仮説の表現を見直し、必要な場合、分割や統合を行う。また、証拠について、新たに追加すべきものがないかを検討し、要すれば追加する。さらに、第 3 段階での検討の結果、全ての仮説に整合・不整合であった証拠については、仮説ごとの確からしさの判断に活用できないため、削除する。なお、仮説の分割・統合や証拠の追加を行った場合、新要素について、第 3 段階の手順を実施する。

以上の結果を踏まえ、第 5 段階では、各仮説の相対的な確からしさについて暫定的な結論を出す。この際、反証インフォメーションを重視し、不整合な証拠が最も少ない仮説をもって、最も確からしいとする。

ただし、マトリックスの内容と、分析担当者の考えが食い違う場合、その原因を十分検討する必要がある。なぜなら、重要な仮定が証拠として列挙されていないことや、仮説を反証するための努力が十分なされていないことが、原因であるかも知れないからである。もし、重要な仮定が見落とされていたのであれば、新たに証拠として加えたうえで再検討するべきである。また、反証の努力が不十分な場合は、新たな証拠の収集や収集済みの証拠の精査が求められる。いずれにしても、マトリックスが機械的に結論を示すことはない。むしろ、マ

トリックスは、全ての証拠と仮説の関係を考慮し、判断を左右する少数の証拠を見出すための補助手段としてとらえるべきである。

第 6 段階では、まず第 5 段階で導出した暫定的な結論が依拠している緊要な証拠はどれかを判断する。そして、こうした緊要な証拠を再度検討し、異なる解釈ができないか確認を行う。また、敵による欺瞞が行われる恐れについても検討すべきである。

上記の手順を経て得られた結果を報告するのが、第 7 段階である。この際、最も確からしい仮説だけでなく、検討した全ての仮説の相対的な確からしさについても報告を行う。

最後の第 8 段階では、報告した結論を大きく変更する出来事は何か、それが起こった場合、どのようなことが観察できるかを特定する。これによって、事態が急変した場合、即座に知ることが可能となる。

## 2　井上の情報論の概要

本節では、本稿の分析の対象である井上の情報論について概観する。

### (1) 合理的敵情判断ノ方法

「合理的敵情判断ノ方法」では、敵情判断の方法について、三つの方面[25]に分けて論じている。その第 1 は、機械的に進めることが可能な方面である。その第 2 は、技術的な方面であり、観察と工夫である。その第 3 は、機械的方面と技術的方面の双方を暗黙裡に指導・管理する指導的方面としての見込作用である。これら三つの方面があいまって「合理的敵情判断ノ方法」は作動するものであり、どれか一つを欠いても不完全なものとなる[26]。井上は、「合理的敵情判断ノ方法」の概要を、図 1 のようにまとめている。

[25] 井上は、「側面」という意味で「方面」という用語を使用している。
[26] 『井上成美』資-60-資 61 頁。

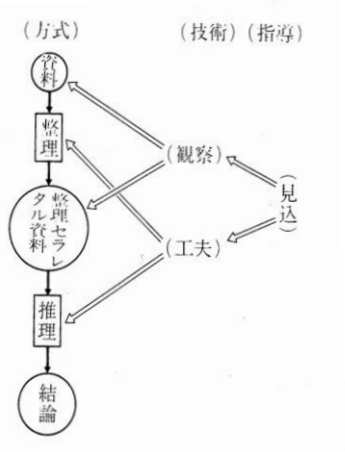



図１：「合理的敵情判断ノ方法」の概要(出所：『井上成美』資-61 頁。)

ア　機械的方面[27]

機械的方面は、二つの過程からなる。その第１は、資料の整理である。戦略的な敵情判断においては、そのための資料を指揮官自らが収集するものではなく、部下、友軍指揮官または大本営から提供されることが多い。このため、有用無用の資料が雑然とまとめられているのが通常であり、これを敵情判断に都合よく整理することが必要となる。資料は、まず簡素な個々の要素に分解したのち、再度総合して推理を進める上で適する様な兵術的な命題とする。

機械的方面の第２過程は、推理である。整理された資料、すなわち兵術的命題は個別に独立したままでは推理を進めるのが難しいのが通常であることから、整理された資料（兵術的命題）を更に適当に組み合わせた上で、推理を進めるとされる。

推理及び組合せの最も基本的な方式として、六つが挙げられている。このうち、演繹的推理、仮言推理、選言的推理、省略推理は、論理展開の方法論として演繹法に、帰納的推理は帰納法に属する[28]。さらに、作戦の現象は単純なものではなく、一段の推理で所望の結論に達することができるのはまれである。このため、各種の推理と組合せを何度も行って進めることが必要であり、これを「複雑なる推理」と名付けている。前者４者を例示すれば以下のようになる。

[27] 本小項の記述は、『井上成美』資-61-資-68 頁による。

[28] 論理展開の方法論については、波頭亮『思考・論理・分析―「正しく考え、正しくわかること」の理論と実践』産業能率大学出版部、2004年、111-141頁を参照。

①演繹的推理

・資料「敵艦上機見ユ、地点 X」

・(自己の兵術智識より補充)「凡ソ洋中ニ於テ艦上機ノ飛行圏内ニハ母艦アリ」

・組合せー推理「故ニ X 地点ヨリ敵航空機ノ飛行圏内ニ敵ノ母艦アリ」

②仮言推理

・(自己の兵術智識より補充)「若シ洋中ニ於テ、敵航母ナケレバ敵艦上機来ルコトナシ」

・資料「敵艦上機来ル」

・組合せー推理「敵航空母艦アリ」

③選言的推理

・「敵ハ A ニ来ルカ又ハ B ニ来ルベシ」との選言断定を自ら補充

・資料「敵 A ニ来ラズ」

・組合せー推理「敵ハ B ニ来ルベシ」

④省略推理

・資料「敵ノ艦上機見ユ」から直ちに

・「敵航空母艦アリ」と推理

・(「凡敵艦上機在レバ敵航空母艦アリ」との一般原理を自明のものとして省略して行われた推理)

イ 技術的方面[29]

合理的敵情判断の技術的方面とは、機械的方面である方式を運用し活用するものであり、観察と工夫という二つの要素から構成される。技術がなければ方式はまったく役に立たず、また技術に偏して方式を無視すれば独断、合理性喪失あるいは暗中模索となる。

観察とは、自己の有する資料を兵術眼をもって綿密に検査して、その中に含まれた作戦上の意味を読み取り、かつ、敵状に関し知れたる部分と未だ知れざる部分とを判明し、これによって判断の基礎たるべき敵情と、判断して到達すべき部分とを脳裡に収めることである。ここで兵術眼とあるのは、兵術の原則や兵術智識のことであり、資料の観察の尺度となる。観察は、「資料の内容を生かし、内容的、分解的に見て活用する技術」と評される。

工夫とは、資料の綜合、組合せ及び推理を行うにあたり、観察の示すところ

[29] 本小項の記述は、『井上成美』資-69-資-71 頁。

に基づき、思惟考案してこれに技巧をめぐらし、質の良き結果を導かんとする努力である。言い換えれば、工夫とは「資料を綜合的に活かす技術」であり、「観察の見出した各資料の価値を活用するもの」である。工夫には、兵術的知識のみならず、論理的才能と精神の極度の集中が必要である。

工夫の方法としては、資料の分析、綜合、組合せ並びに推理において、まず一案を立て、これについてその結果を検討する。もしも一案について思わしい結果が得られない場合には、他の案について同様の手順を繰り返す。先の見越しが利く人は容易に工夫を行うことができるが、初心者は一々刻念に各案につき、系統的に検討するほかはない。このため、努力は工夫の一大要素となる。

ウ　指導的方面[30]

合理的敵情判断の第 3 の方面が、指導的方面、すなわち見込である。見込とは、判断の完結前に心理に描かれる結果の予想である。

見込があるからこそ、観察において着眼が生じ、重点を失しなわずに雑物を除去できる。見込が全く生じないときは、観察はとらえどころのないものに終わってしまう。また、見込は、工夫に対して着眼、「ヒント」を与える。さらに見込は、先に工夫を試みるべき案の順序を暗示し、工夫を一層能率的なものとする。このように観察工夫等、現実に作用している心に一歩先んじて見解を樹て、暗々裡に観察工夫を指導するものが見込である。

井上は、こうした見込に引き摺られ、先入観をもって事に臨むことの危険性も認識していた。このため、心中に浮かぶあらゆる見込は、それが玉石混淆であっても、それぞれを合理的に培養又は消去して進むのが無難であるとして、見込の成否を合理的に確認する必要性を説いた。こうした見込を作る要素は、自己の兵術智識と資料の観察に基づく想像力であると井上は論じている。

なお、合理的敵情判断の行われる情況をまとめた井上作成の図 2 では、見込には、論理性からも入力がある[31]。よって見込を作るのは、兵術智識、資料観察に基づく想像力に加えて、論理性であると見るべきであろう。

30 本小項の記述は、『井上成美』資-71-資-72 頁による。
31 同上、資-72 頁。

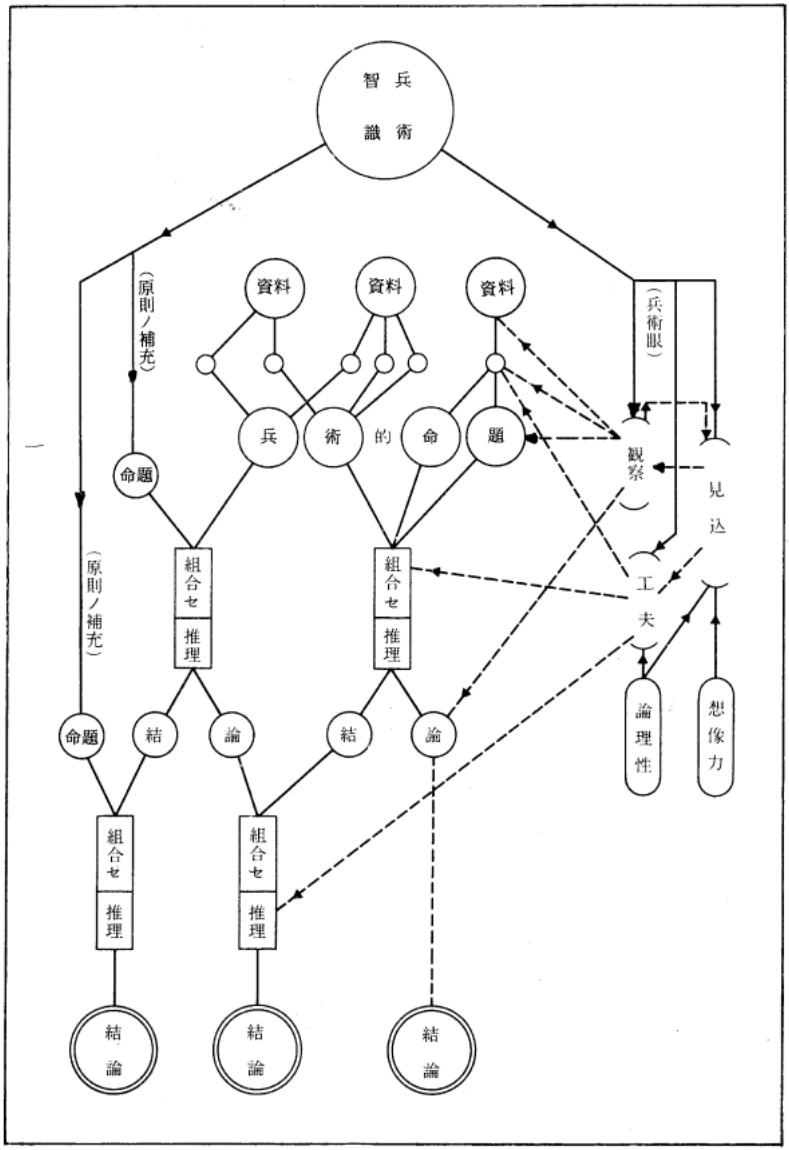



図 2：「合理的敵情判断ノ方法の全体像」（出所：『井上成美』資-72 頁。）

### (2) 敵情補充ノ原則[32]

「敵情補充」とは「敵情資料ノ補充」のことである。戦争における情況において、断言的な判断を行うために十分な資料が得られることはなく、敵情に関しては一般に蓋然的判断、すなわち「既知資料をもって合理的に考えればこれ以上真実に近き考え方はなかるべしの程度の判断」で満足しなければならない場合が多い。こうしたことから、判断の確実性の増加や敵情の変化の有無を確認するため、敵情資料の補充が必要となる。

「敵情資料ノ補充」の要求は、当該敵情判断より生じ、当該敵情判断を行うと同時に起こる。補充された新資料は、先の見込又は判断を確定し、又は先の見込判断を覆し新たな見込又は判断を生じる。このように敵情判断と敵情資料の補充は、表裏一体のものである。敵情判断なくして敵情補充は生起することなく、敵情補充がなければ敵情判断も完成しない。

敵情資料の補充には、敵情の見込補充、検査補充、照合補充、保続補充、そして敵情の一般補充の5種類がある。このうち、敵情の見込補充は、「合理的敵情判断ノ方法」で述べられていた見込を確定又は立証するために行われる。また、検査補充とは、既知の資料に基づき、帰納的に或いは演繹的に一つの推定に達した場合において、その推定の確定又は立証のために実施される。

保続補充は、時の経過とともにその敵情に変化がないかを確かめるために行う。照合補充は、既知の資料を基礎としてある推定に帰納する際において、それらの既知の資料の1、2が事実と相違している場合にその真偽を確かめるにために行う敵情補充である。照合補充において、ある判断と矛盾する資料を、なんらの根拠なく誤謬として切り捨てることはすべきではないと戒められている。最後に敵情の一般補充とは、特定の狭い目的のためではなく、作戦資料たるべきあらゆる事件についての断片的な情報を収集することであり、その大部分は平時より設置されている諜報機関の活動による。

新たな資料を補充する際、何らの方針や秩序もなく単なる暗中模索を行うようなことがあれば、それは兵力や時間の浪費であるのみならず実効を納められない。このため、既知の資料により合理的に推論し、これに基づき必要なる資料をどこに求めるべきかを合理的に考える必要がある。

そうした取り組みが、敵情補充における直接補充と間接補充である。「ａはｂなり」、「ｃはｄなり」、「ｅはｆなり」という既知の敵情資料に基づいて、「X

[32] 本項の記述は、『井上成美』資-73-79 頁による。

はＹなり」という推定がある場合、「Ｘ」について敵情を補充して「ＸがＹなのかどうか」直接確認するのが、直接補充である。他方、上記のような推定があるが、「Ｘ」について敵情を直接補充することができない場合も考えられる。こうした場合において、「Ｘ が Ｙ なる」ためには「ｇはｈならざるべからず」との他の条件を演繹し、Ｘ が Ｙ なりや否やの決定資料を、「ｇ が ｈ なりや否や」という条件に求め、これを補充し、もって間接的にＸの決定に推論する方法が、間接補充である。こうした直接補充と間接補充の考え方は、敵情の一般補充を除く四つの敵情補充全てに当てはまる。

敵情補充によって、以前の推理又は見込を覆す資料が現出し、先の推理又は見込が不適当だと判断される場合は、以前の推理を固守することなく、新しく合理的推理を行うだけの度量と融通性が必要となる。

## 3　競合仮説分析と井上の情報論の比較

これまで、競合仮説分析及び井上の情報論について概観してきた。本節では、情報分析のプロセスごとに、両者の比較検討を行う。

8 段階からなる競合仮説分析は、情報分析のプロセスに沿ってはっきり分けることができる。すなわち、第 1 段階が仮説設定段階に、第 2 段階から第 7 段階が仮説検証・選択段階に、そして、最後の第 8 段階がフォローアップ段階にそれぞれ該当する。

他方、井上の情報論では、情報分析のプロセスの各段階別に記述されてはいない。「合理的敵情判断ノ方法」には、仮説設定段階と仮説検証・選択段階の双方が、はっきり区分されないまま記述されている。また、「敵情補充ノ原則」は、主としてフォローアップ段階にあたるが、一部仮説検証・選択段階の内容も含んでいる。このため、井上の情報論については、情報分析のプロセスの各段階に該当する要素を抽出したうえで、競合仮説分析と比較・検討を進めていくこととする。

なお、「仮説」とは競合仮説分析の用語であり、検証されるべきあらゆる判断、推理、条件、認識等を指す。よって、井上の情報論における「見込」、「兵術的命題」、各種兵術的命題を組み合わせた「推理」や「推定」、そして「結論」なども仮説としてとらえることができる。

### (1) 仮説設定段階

ア　複数の仮説の設定

競合仮説分析では、複数の仮説を設定すること、及びそれらの仮説が相互に競合し合い、そのどれかに正解があるように設定することが求められる。

井上の情報論においても、仮説を複数設定することや、それらの仮説が相互に相矛盾するときの推理の進め方が論述されている。例えば、選言的推理や複雑なる推理において複数の推理のうち、いずれかを選択する場合について検討している[33]。

しかし、競合仮説分析に見られるような複数の仮説を必ず設定しなければならないという条件への強いこだわりはない。例えば、工夫の方法として、「工夫ノ方法ハ、…先ヅ一案ヲ立テ之ニヨリテソノ結果ヲ検シ、如何ナル結末ニ成ルヤヲ見比ベルニ在リ。若シ一案ニシテ思ハシキ結果ヲ得ザルニ於テハ、更ニ他ノ案ヲ求メテ之ヲ反復スベシ[34]」としている。

イ　仮説設定の方法

競合仮説分析では、仮説設定の具体策として、ブレーン・ストーミングが推奨されている[35]。これに対し、井上の情報論では、仮説を論理的に設定することの重要性がまず、強調されている[36]。それとともに、観察、工夫そして見込などの機械的に進めることができない心的な要素も重要な働きをすることが指摘されている[37]。見込とは、「観察工夫等、現実ニ作用シ居ル心以外ニ之ニ先ンジテ一歩先キノ見解ヲ樹テ、潜在的ニ之ニ作用シ一ノ先覚者ノ立場ニ在リテ暗々裡ニ観察工夫ヲ指導スルモノ[38]」であり、これは、今日の国際政治学において「認知のレンズ[39]」といわれるものとほぼ同一ととらえることができる。

### (2) 仮説検証・選択段階

ア　反証インフォメーションと確証インフォメーション

仮説検証・選択段階における競合仮説分析の最も大きな特徴は、確証インフォメーションよりも、反証インフォメーションを重視することである。競合仮

33 同上、資-64 頁、資-66-資-67 頁。
34 同上、資-70-資-71 頁。
35 Heuer, *Psychology of Intelligence Analysis*, pp. 97-98.
36 『井上成美』資-66-資-68 頁。
37 同上、資-69-資-72 頁。
38 同上、資-71 頁。
39 ロバート・ジャービス「政治心理学と国際政治」河田潤一、荒木義修編著『ハンドブック政治心理学』北樹出版、2003 年、147 頁。

説分析では、複数の仮説のうち、反証インフォメーションが最も少ない仮説をもって、最も蓋然性が高いとする。

この特徴により、確証バイアスを避けることができる。また、反証インフォメーションの重視は、敵の行う欺瞞に対応することにも役立つ。なぜなら、欺瞞を行おうとする敵は偽のインフォメーションを数多く提供すると同時に、真実を隠そうとするからである。

さらに、反証は、知識を生み出す方法として確証よりも確実である。帰納的推論においては、推論の対象について不十分な情報に基づき推論を行わなければならない[40]。このため、確証インフォメーション（多くの鳥は飛ぶ）による帰納的推論（鳥とは飛ぶ動物である）は、誤る可能性（ペンギンは飛ばない）が残る。これに対し、ある仮説（鳥とは飛ぶ動物である）は、確度の高い反証（ペンギンは飛ばない）があれば、否定（反証）される[41]。

競合仮説分析は、反証インフォメーションを重視することにより、確証バイアスへや欺瞞への対応が容易になるとともに、知識の生産方法としてもより確実なものを提供できる。

井上の情報論でも、反証による仮説の選択というやり方はしっかりと認識されている。例えば、「合理的敵情判断ノ方法」の推理について、複雑なる推理の項で上げられているのは、反証による仮説の選択である。ここでは、三つの推理(仮説)が導かれ、そのうち二つが他の資料と矛盾することから成立せず、結果として残された一つが結論とされている。まさしく、反証による仮説の選択といえる[42]。また、敵情の見込補充の間接補充の項において、説明されている手法もその一例である。「XはYなるかまたはZなり」が一般的に認められるときにおいて、「XはYなるべし」という見込を立てた場合、「XはZに非ず」を確かめ、これによって「XはYなり」を確定する方法である。井上は、この方法は、一般には見過ごされているが、実際の作戦においては利用の機会は相当大きい

---

40 道又『認知心理学』233-234 頁。

41 カール・ポパー（Karl R. Popper）は、仮説は確証され真実になることはなく、いつまでも仮説にとどまり、一度反証されれば、誤りとされるという反証主義を唱えた。Heuer, *Psychology of Intelligence Analysis*, pp. 46-47; . Bruce, “Making Analysis More Reliable,” pp. 184, 189 ; G.キング、R.O.コヘイン、S.ウァーバ『社会科学のリサーチ・デザイン―定性的研究における科学的推論』真淵勝監訳、勁草書房、2004 年、119-20 頁。換言すれば、反証主義によれば仮説は、反証インフォメーションが得られない限りにおいて、暫定的に受け入れられたものにすぎない。伊勢田哲治『疑似科学と科学の哲学』名古屋大学出版会、2003 年、23-39 頁を参照。

42 『井上成美』資-66-資-68 頁。

と評している[43]。

しかしながら、井上の情報論では、反証インフォメーションを特段重視されてはいない。むしろ、確証インフォメーションが多くなればなるほど、仮説の確度が高まるといった議論も展開されている[44]。また、敵情補充において、ある見込や推定が成り立つときに、その確実性を増すために行う補充において、井上は、より多くの条件を補充するほうが、より一層見込や推定が確定的なものとなるとしている[45]。これは、確証インフォメーションの重視を意味している。これでは、敵による欺瞞に対応することができない。また、確証バイアスに対しても脆弱であると評価せざるを得ない。

イ　証拠の診断性

競合仮説分析では、仮説の確からしさを判断する際、証拠の「診断性」という概念を用いている。ここでいう証拠の「診断性」とは、仮説の確からしさに影響を与える程度である。複数の仮説に整合したり、すべての仮説に不整合であったりする証拠は、診断性がない。なぜなら、そうした証拠によって、各仮説の確からしさに差をつけることができないからである。他方、特定の仮説を反証する証拠は、整合性が高いといえる[46]。

井上の情報論では、「診断性」と同じ考え方を「鍵」と称している。「鍵」によって行う判断の確度は、「他ノ事実ト共通ノ存在ヲ許容スルが如キ条件ノ数多二優ル」としている。言い換えれば、一つの仮説だけでなく、その他の仮説も同時に支持する条件をもって、ある仮説を確定しようとすることは、過誤の原因となるとしている[47]。

### (3) フォローアップ段階

競合仮説分析では、仮説検証・選択段階に含まれる第 6 段階において、暫定的結論を支える証拠を明確化する。そして、その証拠をひるがえす事態が発生しないかを監視する第 8 段階が、フォローアップ段階とされる。

他方、井上の情報論では、敵情判断の結果は、常に不確実なものにとどまらざるを得ないからこそ、その成否を確かめるため、あるいはその判断の確度を上げるため、敵情の補充が必要とされている。敵情判断と敵情資料の補充は、

---

43 同上、資-76 頁。
44 同上、資-66 頁。
45 同上、資-76 頁、資-74 頁。
46 Walton, *Challenges in Intelligence Analysis*, p. 18.
47 『井上成美』資-76 頁。

表裏一体[48]とも論じており、敵情補充の方法についても具体的に提言していることからも、井上がフォローアップ段階を重視していたのは明確といえる。また、敵情補充の方法を論じる際においても、直接的に敵情が補充できない場合に、間接的に補充する方法を提示するなど、井上は論理学の活用を図っている。

## 4　井上の情報論の特徴と限界

### (1) 井上の情報論の特徴

ア　情報の制約に関する認識の強さ

井上は、戦争においては、資料が整然と手に入ることはなく、推理、推定どころか、その前段階である見込さえ立たないことも十分ありうることなどを明確に認識していた。また、敵の欺瞞が行われること[49]や、味方の報告に誤りが生じる危険性[50]なども考慮していた。つまり、情報分析に利用できるインフォメーションの不足や制約について、十分認識していたといえる。このため、合理的な敵情判断の方法だけでなくと、敵情資料の補充についても詳細に考察を進めたのだと考えられる。

イ　合理的・論理的な思考の追求

競合仮説分析のように情報分析のプロセスの段階ごとに明確に区分できるような形での手法化は、井上の情報論において行われていない。しかし、暗中模索を戒め、論理的、合理的に分析を進める必要性が強く認識されていた。手順を踏んで一段階ずつ推理を進めていくやり方をとるべきことを何度も強調している。そもそも、合理的敵情判断とは、「正々堂々合理的階梯ヲ踏ンデ行ハルル方法[51]」としている。さらに、複雑な推理に関する説明において、各種の推理を多種多様交差反復して行うが、その際も、資料の組み合わせや推理は、常に階梯的に組織的に築き上げていくことが、必要であり、一足飛びの推理を行わず、一段一段の論理性を検討しながら進めることを勧めている[52]。工夫に関する説明において、初心者であって見越しを巧みに実施し得ざる場合においては、一々刻念に各案につき、系統的にその結末を検するほかなし[53]とし、努

48 同上、資-73 頁。
49 同上、資-74 頁。
50 同上、資-66 頁。
51 同上、資-60 頁。
52 同上、資-66 頁。
53 同上、資-71 頁。

力は工夫の一大要素だとしている。また、見込について論じているところでは、「先ヅ吾人初心者トシテハ、心中ニ浮ブ有ラユル見込一夫ガ玉石混淆ナリトモ関ハラズ一ヲ認メ之ヲ合理的ニ培養又ハ消去シテ進ムヲ無難ナリトス[54]」としている。

このように、しっかりとした手順を踏んで敵情判断を合理的に進めようとする姿勢は、定型化された8段階に沿って行われる競合仮説分析と同一のものということができる。

こうした手法化を支えたのが論理学であったことは、多くの点から読み取ることができる。例えば、敵情判断に関する教育の事前課題として、井上は探偵小説と論理学の本を読むことを学生に指示し、その後、敵情判断に関する一連の課題作業を学生に与えている[55]。また、後年、横須賀鎮守府参謀長であったときには、海軍大学校甲種学生の受験準備をしていた部下に対し、筋の通った論理を展開できる力を養うために、日ごろから論理をよく勉強しておくようにアドバイスしていた[56]。さらに、海軍兵学校長時代の著作にも論理学を重視する姿勢が表れている[57]。

なお、手順を踏んだ分析だけでなく、いわゆる一足飛びに結論に達する進め方も全面的に拒否してはいない。例えば、推理において、初めから5個の資料を同時に組み合わせ、一気に所要の結論に帰納するのも差し支えないとして、一般に頭脳鋭敏で天才肌の人は、そうしたやり方をとるとした[58]。しかしながら、重点は明らかに手順をしっかり踏んだ方法であった。

ウ　フォローアップの重視

井上の情報論では、情報分析のプロセスにおけるフォローアップ段階が重視

---

54 同上、資-72 頁。

55 数回の自宅作業において探偵小説と論理学の本を読むという自宅作業を与え、これが終わったころ、以下の課題を実施させた。

①戦略的敵情判断を行う方式を案出せよ

②戦略的敵情判断の方式を適用するにつき、必要なる技術を研究せよ。

③敵情判断を行う際の注意事項を研究せよ。

④敵情判断の誤謬につき、研究せよ。

課題提出後、学生に答案の要旨説明を行わせた。5～6 人の説明が終わると、井上が講評を行った。その際、学生の答案のうち、注目に値する優れた点について指摘するだけであった。こうした授業を行った後に、「合理的敵情判断ノ方法」と「敵情補充ノ法則」が配布された。同上、116-119 頁。

56 同上、191 頁。

57 井上は、思考の法則に準拠して整然と思考を進める能力をまず養うべきであると論じた。井上成美「教育漫語（其ノ三）」同上、資-200-資-201 頁。

58 同上、資-66 頁。

されていた。それが端的に現れているのが、「合理的敵情判断ノ方法」と並ぶものとして「敵情補充ノ原則」を論じていることである。そして、敵情補充についても、ただやみくもにインフォメーションを補充するのではなく、数多くの条件の全部を補充できない場合には、どの条件を補充するのかの判断が非常に重要であると指摘している。 そして、諸条件中、見込や推定の成立と不可分な関係にあるものについて補充することが必要だと論じ、こうした資料を見込確定の「鍵」と称している[59]。

このような考え方は、今日のインテリジェンス研究において提唱されているリンチピン分析に共通する考え方といえる。リンチピンとは、「『ここが変わると、分析全体が変わってしまう』という、分析の基礎をなす要素」であり、これに注意することにより、情況の思わぬ変化や敵の欺瞞に対応できる[60]。こうした点からも井上の情報論が先進的な内容をもっていたということができる。

### ⑵ 井上の情報論の限界

ア　人間の認知能力の限界に対する認識の不足

競合仮説分析では、人間の認知能力の限界に対応するため、競合する複数仮説の設定、反証インフォメーションの重視、各仮説間の比較を行う前に個々のインフォメーションについて各仮説との整合性を検討するといった手法が取り入れられている。こうした手法は、部分的には井上の情報論にも組み込まれている。しかし、それは基本的な条件としてではなく、いくつかある条件の一部に過ぎなかった。反証インフォメーションの重視などとは両立しない、確証インフォメーションを重視する見方が随所で取られていたのである。

また、競合仮説分析が情報分析の制約要因として強く意識していた人間の認知能力の限界は、井上の情報論では、強く意識されてはいない。単に先入主（先入観）が戒められているだけで、その対策としても論理的思考の重要性が強調されるのみであった[61]。認知心理学の知見によれば、人間は論理学的に単純な規則をなかなか適用しない存在である[62]。このため、井上の頼みとした論理的

59 同上、資-75、資-78 頁。
60 リンチピンとは、荷車などの車輪がはずれてしまわないように、車軸の両端に打ち込む楔のことである。北岡『インテリジェンスの歴史』244-246 頁。
61 『井上成美』資-71-資-72 頁。
62 形式論理学的には、演繹的推論においては前提が正しければそこから引き出される結論は常に正しいものになる。しかし、「論理学的に単純な」規則を人間はなかなか適用しない。道又『認知心理学』229、231頁。

な思考法によって、認知能力の限界に対処することは困難である。

例として、戦時において敵と対峙する部隊の情報幕僚が、敵の採り得る行動を見積もる場合を考えて見よう。可能性のある敵の行動としてA、B、Cの三つがあり、情報幕僚はAが最もありそうだとの直観を得ているとする。この場合、認知能力の限界から彼は確証バイアスの影響を受け、Aを裏付けるインフォメーションを重視しやすい[63]。反面、BやCを支持するインフォメーションを入手しても、その重要性を過小評価しがちである。さらに、帰納的推理を敵情判断の有力な推理法の一つとしていたから[64]、Aを示唆するインフォメーションが多くなればなるほど、Aの可能性が一番高いという印象は強まる。まして、敵がAを裏付ける偽情報を意図的に流し続ければ、情報幕僚の確信は揺るぎないものとなっていく。

このような人間の認知能力の限界に対する認識の不足は、ある意味当然のことでもあった。なぜなら、競合仮説分析が活用した認知心理学の知見は、井上が「合理的敵情判断ノ方法」や「敵情補充ノ原則」を考案した時点では未だ生まれていなかったからである。ホイヤーが競合仮説分析を考案する上で大きく依拠した認知心理学が生まれたのは、1950 年代から 1960 年代にかけてであり、大きく発達したのは 1970 年代以降であった[65]。

イ　多大な努力と時間の必要性

井上の情報論は、合理的に段階を踏んで推理を進めるため、多大な努力を必要とする。それは、天才的な進め方を一概に排除してはいないが、初心者は、必ず段階を踏んで進めべきであるとしている。そのため、工夫の一大要素として努力を挙げている。こうした時間がかかるという点は、競合仮説分析でも同様である。抜けがないように手順を踏んで分析を進めようとすれば、どうしても時間を要する[66]。このことは、時代の違いを超えて分析担当者が直面する課題といえよう。

---

63 Jervis, *Why Intelligence Fails*, pp. 150-151.

64 『井上成美』資-66 頁。

65 市川伸一「認知心理学とは何か」市川伸一、伊藤裕司『認知心理学を知る』第3版、ブレーン出版、2009年、4-5頁。

66 時間不足に対処する方策として、井上は幕僚の職務分担を行い、諜報参謀と事務参謀をはっきり分ける必要性を指摘している。『井上成美』資-70 頁。また、競合仮説分析を迅速に行うために、コンピュータ・プログラムが開発されている。Richards J. Heuer Jr., "Computer-Aided Analysis of Competing Hypotheses," in Roger Z. George and James B. Bruce eds., *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations*, Georgetown University Press, 2008, p. 257.

## おわりに

井上の情報論の特徴は、情報の制約を強く認識していたこと、合理的・論理的な思考を追求したこと、フォローアップ段階を重視していたことの3点にまとめられる。また、その限界として人間の認知能力の限界に対する認識が不足していたことと多大な努力と時間を要することの2点が指摘できる。

このような特徴と限界をもつ井上の情報論は、競合仮説分析の重要な要素の多くを取り込んでいたととらえることができる。特に、情報の不確実性を強く自覚するだけでなく、それに対する対策として、「敵情補充ノ原則」によりフォローアップ段階を明確かつ詳細に論じている点は、高く評価すべきであろう。また、情報分析という複雑な過程を分析的にとらえ、機械的に方式化できる部分を抽出することにより手法化を進めている点も、手法化を重視した競合仮説分析に共通する特徴である。さらに、井上の時代には未だ認知心理学の知見を活用できなかったことから絶対的な条件とはしなかったものの、競合する複数の仮説の設定、反証インフォメーションによる仮説の選択、証拠の診断性などの競合仮説分析の基軸となる要素も取り込んでいる。こうしたことから、井上の情報論は、いわば競合仮説分析から認知心理学の知見の影響を受けた部分を除いたものといっても過言ではない。言い換えれば、認知心理学の知見の助けが得られない中で、論理的思考を支えとして、今日の代表的な分析手法である競合仮説分析の要素をほぼ網羅した井上の情報論は、当時としては非常に先進的な内容であったと評価できる。

なお、井上の情報論は、海軍大学校の標準的なプログラムに組み込まれることはなかった[67]。このため、その資料を目にしたのは、ごく少数の学生に限られていたようであり、残された学生の所見も少ない[68]。こうしたことから、その影響力は、どのようなものであったかは、明らかではない。また、彼自身の判断に活用されたのかどうか、あるいは、彼が執筆した新軍備計画論にその影響がみられるかといった点も、解明すべき問題であろう。こうした点について

---

[67] 井上の転出 2 年後に海軍大学校に入校した大井篤は、戦略教課に飽き足らず、教官に相談したところ、井上が戦略教官時代に書いた資料を手渡されたという。『井上成美』119-120 頁。

[68] 海軍大学校入校前に、通算して 1 年以上の軍令部第 3 部（情報担当）の勤務経験があった大井篤は、「海戦要務令によって、『戦略とは敵と離隔して兵力を用いること』ということになっていた当時の戦略講義としては、井上教官の索敵偵察の重視は、いま振り返り考えてみても実に大したものだった、といわざるを得ない」と回想している。同上、120-121 頁。

は、今後の課題としたい。

「20世紀が情報収集の世紀であったように、21世紀は情報分析の世紀として記憶されるだろう」ともいわれるように[69]、情報分析への要求が高まっているいる。このため、米国では様々な情報分析手法が開発・使用されているが、井上の情報論は、日本において独創的な情報分析手法が考案された顕著な例である。それは、情報分析手法について日本が独自の貢献をしうる可能性を提示しているのではないだろうか。

[69] Anthorny Cambell, "Intelligence Sans Frontieres: Strategic Intelligence and National Security in a Disbordered World," U.S. National War College, April 15, 2002, quoted in Roger Z. George and James B. Bruce, "The Age of Analysis," in Roger Z. George and James B. Bruce eds., *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations*, Georgetown University Press, 2008, p. 295.

# Abstract

## Japan Maritime Self Defense Force and NGO : Focusing on HA/DR

SHIMODAIRA Takuya

When a huge disaster occurs, the whole of government approach is essential. In many cases, we have to overcome Civil-Military gap when we conduct Disaster Relief Operations In response to the unprecedented catastrophe of the Great East Japan Earthquake, the SDF made efforts to fulfill its responsibility through cooperation with other civil actors. Information, manpower, funds and resources were gathered at that time. It showed the importance of the role of platform and coordination among different agencies and local governments to manage the disaster.

Smooth collaboration with NGOs and NPOs is essential to support local residents because NGOs have comprehensive knowledge and a broad network through overseas emergency relief activities.

What relationship between the JMSDF and NGOs is required under devastated situation? From the viewpoints across full range of military operations and of its strategic, operational and tactical levels, Civil-Military Operation which synchronizes with military and nonmilitary organizations is the most effective way and should be a primary instrument as all-out national power. U.S. Chiefs of Staff updated Operational Doctrine which defines the foundations and key considerations regarding Civil-Military Operation and Interorganizaional Coordination.

This paper analyzes these doctrines and proposes ideal relationship between the JMSDF and NGOs to demonstrate the importance of mutual understanding and knowing the differences. It clarifies our roles and capabilities and how we should prepare for the future disasters.

# Challenges of the Japan Maritime Self Defense Force Public Affairs : Comparison with the US Forces public relations

MAEYAMA Ippo

This paper is trying to seek out the issues of Japan Maritime Self Defense Force's public affairs, and finding the direction of its improvement.

## 1　The Outline of Joint Publication 3-61

This publication provides fundamental principles and guidance for public affairs support to joint operations. It also addresses public affairs operations and the role of public affairs in strategic communication.

## 2　Joint Public Affair Support Element: JPASE

The JPASE improves the ability of joint forces to operate successfully in today's complex information environment.

## 3　Combat Camera: COMCAM

COMCAM provides visual information in support of the commander's operational and planning requirements. It has a technological capability for the timely transmission of images during fast-moving operations.

## 4　Challenges and problems of the maritime self-defense force

JMSDF has been organizing in Public Affairs as the administration function. Recently days, the society of Japan is developing quickly to the information society. The key of adapting ourselves to new environment is that PA resources should reform from Administrational placement to the part of naval operation. JMSDF should apply the function of JPASE and COMCAM that will lead to progress of JMSDF's fascination, justice, and confidence to Japanese people and International society as the soft power.

# Mobilization of the military domestically in the United States : What Katrina revealed

INOUE Takashi

Hurricane Katrina, one of the largest hurricanes in recorded history, hit the east coast of the United States in August 2005, and destroyed urban areas and killed many people.

It can hardly be said that the US government handled this disaster quickly and efficiently. Many people expected FEMA (Federal Emergency Management Agency, established by president James E. Carter Jr. in 1979) to handle this disaster well, but its handling of the disaster revealed many problems, including a complex chain of command caused by the merge with DHS (Department of Homeland Security, established in 2003, following the 9.11 series of terrorist attacks) and the ensuing reorganization. Lack of training in the handling of such disasters also contributed to the poor response. Katrina also triggered an argument about whether the president should dispatch the military into disaster-hit areas to save citizens' lives and property when national disasters occur inside the country. Some argued that dispatching the military immediately was practical, and others argued the military shouldn't be dispatched internally.

The US traditionally has a notion that the military should mainly handle external threats, and civilians mainly handle internal ones. In 1878, the "Posse Comitatus Act" was established to clearly ban the mobilization of the military domestically. However, the change in security environment after 9.11 meant that a reasonable argument could be made for a change in this policy, and during national disasters such as Katrina, the fact that quick mobilization of the military can save lives and maintain security can't be ignored.

This paper concludes that the analysis why there was such a big debate about internal use of the military, and how the 9.11 attacks caused the American public's attitude toward security and use of the military internally to change.

This paper also concludes that the analysis how city officials and state and federal government responded to the disaster conditions following Katrina and discussions related to 2007 and 2008 defense authorization bills to consider how American public's attitude toward internal use of the military changed these days.

## Post Conflict Strategy in the Iraq War : The Surge and its background analysis

YOSHIOKA Takeshi

In the Iraq war which stated in 2003, the U.S. made a remarkable success in military campaign.　However, its post conflict operations including stabilization and recovery did not go so smooth.

In 2007, the U.S. changed its post conflict strategy and adopted "The Surge."　As its name tells, the new strategy calls for additional troops for improving Iraq's local security.　But changes can been seen not only in number of troops but also in filed tactics and civ-mil cooperation.　This new strategy played a significant role in finishing the war without being assessed as a defeat of the U.S.

There are numbers of arguments analyzing and describing the reasons of the failures of the U.S. post conflict operation.　This essay examines these arguments from a viewpoint of "the role of military in post conflict operations" and verifies the analysis through checking the factors of success made by the Surge.

Current global security environment demands the U.S. to be involved in humanitarian assistance and nation building operations.　The post conflict analysis of the Iraq war has a lot of beneficial lessons in considering post conflict operations which the U.S. will have to face in the future.

Historically, post conflict operations have been regarded as the civilian organizations' business and military organizations have inherent hesitation in being involved in those operations.　However, while carrying out successful post conflict operation is mandatory for winning a war, the post

conflict operation becomes more and more difficult for civilians to accomplish. Therefore, the military has to have a thorough understanding about own role in post conflict operations in order for the nation to win a war.

## Substance and the present significance of Offshore Balancing : Forward deepen USJ alliance

MASAHIRO Sato

US decline has been pointed out for a long time which, Christopher Layne has argued US hegemony ended, became"unipolar illusion".In addition, Layne insisted Obama administration's new Defense Strategic Guidance(known as DSG) reflects the reality that offshore balancing has jumped from the cloistered walls of academe to the real world of Washington policy making.

To deal with various balancing from other states, US tries to balance/rebalance itself for a decade. Offshore balancing is a self-restraint strategy, based on burden shifting.Other states would have to become responsible for providing their own security and for the security of the regions in which they are confined to, rather than looking to the US to do it for them. Only if other states failed to balance effectively against a rising Eurasian hegemon,US will a commit militarily option over the ocean. Offshore balancing has been choosen in response to situations within US history.

Layne has argued from 1997-2012 about offshore balancing, basic concept is no change, but he is aware of reflecting policy making by emphasizing importance of air-sea power as well as US defense strategy while emphasizing these ideas within his reports. The root of offshore balancing which Layne argues is comparable to Kenneth Waltz's ideas, substances of the offshore balancing are self-restraint, burden shifting and commit

militarily by power-projection on vital cases. Japan must prepare for changing US strategy including choice of offshore balancing, conduct "Balance & Synergy" strategy, the present significance of offshore balancing is the warning of US hegemony, the warning and expectation for allies including Japan.

## Features and Limitations of Admiral INOUE Shigeyoshi's Intelligence Analysis Method : In Comparison with Analysis of Competing Hypotheses

TAKAHASHI Hidemasa

Admiral Inoue Shigeyoshi commanded the Japanese Forth Fleet and served as Vice-Minister of the Navy during WWII. He was also known for his thesis entitled "Shingunbi Keikaku Ron (Modern Military Procurement Planning)," which foresaw the realities of the Pacific War and sought radical restructuring Japanese Fleet.

When he was a professor of Imperial Japanese Naval War College, he taught how to estimate the enemy's situation and wrote two documents about it. Even though he had no experience of serving as an intelligence analyst, we can find some elements of intelligence analysis methods today in his documents. This paper examines the features and limitations of Admiral Inoue's intelligence analysis method in comparison with Analysis of Competing Hypotheses (ACH) which is one of most popular methods today.

The features of Admiral Inoue's method are summarized in three points. First, it took into accounts of the limitations of Intelligence. Second, it pursues the rational and logical thinking. Finally it focuses on the importance of follow-up phase comes after what the analyst drew as a provisional conclusion.

On the other hand, Admiral Inoue's method has two limitations. First, Admiral Inoue had little understanding of human cognitive capability

limitation. He could not make use of the knowledge of cognitive psychology when he developed his method. Second, it requires great efforts and long period of time to employ his method.

## 執筆者紹介

**岩﨑 英俊**（いわさき ひでとし）　海上自衛隊幹部学校副校長
防衛大学校（電気工学）卒。幹部専攻科課程(企業研修)、米海軍大学院(工学修士)、防衛研究所一般課程。内閣官房出向（内閣官房副長官補（安全保障危機管理担当）付)、みねゆき艦長、自衛艦隊司令部幕僚、第 3 護衛隊群司令部首席幕僚／作戦幕僚、海幕指揮通信班長、第５護衛隊司令、海幕指揮通信課長などを経て、現職。海上自衛隊幹部学校戦略研究グループ座長。

**下平　拓哉**（しもだいら　たくや）　海上自衛隊幹部学校第２教官室長（戦術）
1987 年　防衛大学校（電気工学）卒。筑波大大学院（地域研究修士)。護衛艦いしかり艦長、護衛艦隊司令部作戦幕僚、統合幕僚監部防衛交流班長、第１護衛隊群首席幕僚／作戦主任幕僚などを経て、現職。海上作戦、戦術を担当

**前山 一歩**（まえやま いっぽ）　海上自衛隊幹部学校教官（戦術）
防衛大学校（管理学）卒。企業研修（産経新聞）。第 51 航空隊、海上幕僚監部給与室、第 81 航空隊、統合幕僚監部副報道官などを経て、現職。

**井上 高志**（いのうえ たかし）　海上自衛隊幹部学校主任研究開発官
東北学院大学（法律学）卒。護衛艦いかづち航海長、練習艦かしま航海長、護衛艦ゆうぎり船務長、米海軍兵学校連絡官、護衛艦隊司令部幕僚、護衛艦まつゆき艦長、海上幕僚監部防衛課などを経て、現職。

**吉岡　猛**（よしおか　たけし）　海上幕僚監部指揮通信課指揮通信体系班長
防衛大学校（応用化学）卒。英統合指揮幕僚大学（上級指揮幕僚課程)。海上自衛隊幹部学校高級課程。指揮通信開発隊システム２科長、護衛艦きりしま船務長兼副長、護衛艦まつゆき艦長、統合幕僚監部計画課、米中央軍連絡官などを経て、現職。

**佐藤　正博**（さとう　まさひろ）　海上幕僚監部防衛課防衛班
防衛大学校（機械工学）卒。海上自衛隊幹部学校指揮幕僚課程。海上自衛隊幹部学校高級課程。護衛艦はたかぜ船務長、海上幕僚監部防衛課、護衛艦こんごう船務長兼副長、第１護衛隊群作戦幕僚、護衛艦うみぎり艦長などを経て現職。

**髙橋 英雅**（たかはし ひでまさ）　海上自衛隊幹部学校計画課国際計画班長
防衛大学校（国際関係論）卒。防衛大学校総合安全保障研究科（修士（社会科学））。護衛艦さわゆき航海長、長官官房文書課国際室、海上幕僚監部装備体系課研究班長などを経て、現職。

**【編集事務局よりお知らせ】**

『海幹校戦略研究：Japan Maritime Self-Defense Force Staff College Review 』は、海上自衛隊幹部学校職員・学生等の研究成果のうち、現代の安全保障問題に関して、海洋国家日本の針路を考えつつ、時代に適合した海洋政策、海上防衛戦略を模索するという観点から取り扱ったものを中心としてまとめ、部外の専門家に向けて発信することにより、自由闊達な意見交換の機会を提供することを目的として公刊するものです。

なお、本誌に示された見解は執筆者個人のものであり、防衛省または海上自衛隊の見解を表すものではありません。論文の一部を引用する場合には、必ず出所を明示してください。無断転載はお断りいたします。

*Japan Maritime Self-Defense Force Staff College Review* is the editorial works of the staff and students' papers from the viewpoint of security issues concerning the course of action of Japan as a maritime nation, and seeking maritime defense strategies and policies suited for today. The purpose of this publication is to provide an opportunity for free and open-minded opinion exchange to the experts of security studies all over the world.

The views and opinions expressed in *JMSDF Staff College Review* are solely those of the authors and do not necessarily represent those of Japan Maritime Self-Defense Force or Japan Ministry of Defense. To cite any passages from the review, it is requested that the author and *JMSDF Staff College Review* be credited. Citing them without clearly indicating the original source is strictly prohibited.

**********

［編集委員］
福本 出　（委員長・学校長）　　杉本洋一（第１研究室長）
岩﨑英俊（副委員長・副校長）　　石原敬浩（第１教官室）
久野敬市（研究部長）　　八木直人（第１教官室）
高橋孝途（教育部長）　　倉谷昌伺（第４教官室）
下平拓哉（第２教官室長）

［編集事務局］
井上高志　（主任研究開発官）　熊谷貴和　（国際計画班）
東郷宏重　（国際計画班）　　五十嵐尚美（国際計画班）

『海幹校戦略研究』第 3 巻第 1 号
発行日：平成 25 年（2013 年）5 月 31 日
発行者：海上自衛隊幹部学校（ﾎｰﾑﾍﾟｰｼﾞ：http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/）
〒153-0061　東京都目黒区中目黒 2 丁目 2 番 1 号
TEL：03-5721-7010（内線 5620）　FAX：03-3719-0331
e-mail：navcol-cintpln@inet.msdf.mod.go.jp
担当：戦略研究グループ事務局
印刷所：海上自衛隊印刷補給隊