

フォークランド紛争における強制外交 —— 不十分な強制力と事態のエスカレーション ——

佐藤 まどか

はじめに

フォークランド紛争から30年を迎えたイギリス公文書館(The National Archives)は2012年12月に当時の公文書を公開した¹。公開された史料が膨大であるため分析には時間を要すると予想されるが、既にそれらを反映した研究も出始めている²。従来の認識との相違、新たな切り口等による研究の深化が期待される一方で、フォークランド紛争は公刊史や回顧録等によって数多くの研究がなされており、一般的には過去の遺物として「時代錯誤的な戦争³」と整理されている。

確かに国際情勢の流れから判断すると1980年代に領土をめぐる武力衝突など前時代的であったことは否定できない。しかし、フォークランドを巡る争いは島嶼領有問題が戦争にまで至った数少ない事例である⁴。イギリスの対応の曖昧さがアルゼンチンによるフォークランド侵攻を招き、その後もイギリスはアルゼンチンの撤退を強制できず、最終的には武力による奪還へと事態はエスカレートした。この島嶼を巡る争いが戦争段階までエスカレートした理由は何か。そこに至るまでには両国には外交交渉も含め、バーゲニング(取り引き:bargaining)を駆使し、別の解決手段を選択する機会があったはずである。このような視点でフォークランド紛争を概観すると単なる前時代的な領土紛争では片付けることができない要素を多く含んでいることがわかる。

¹ 公開された史料は「マーガレット・サッチャー財団(Margaret Thatcher Foundation)」のHPで閲覧可能(www.margaretthatcher.org, 2014年7月8日アクセス)。

² 小谷賢「フォークランド戦争の政治・外交的教訓—同じ島嶼国の立場から—」『平成25年度戦争史研究国際フォーラム報告書』防衛省防衛研究所、2014年、125-131頁。

³ 高坂正堯「フォークランド紛争の原因とその教訓」『高坂正堯著作集』第6巻、都市出版、2000年、608頁。

⁴ 第2次大戦後における島嶼領有に関する危機はキプロス島(1967年)、西沙諸島(1974年)、フォークランド諸島(1982年)、アル・ディバル島(1986年)、南沙諸島(1996年)の5件のみである。

本稿は、アルゼンチン軍がフォークランドに侵攻した時点からイギリス軍が奪還のために上陸作戦を決心するまでの間をイギリスによる「強制外交 (coercive diplomacy)」の期間と定義し、この期間における事態のエスカレートはイギリスの強制力の不足が招いたと仮定してその分析を行うものである。ここで考慮すべき事項は軍事的要素が中心になるが、両国の政治的事情、国際社会における外交的配慮等も重要である。これらの諸要素は国家の行動に方向性を与えるのみでなく、同時に様々な制約を与えるからである。特に強制外交に関して細部は2章に述べるが、政治と軍事力の使用とが相互に影響しあう不可分の関係にあり、双方の視点による分析が不可欠となる。

そこでまず1章ではフォークランド紛争と強制外交に関する先行研究及び研究の意義について言及する。続く2章では分析の枠組みを中心に述べる。特に強制外交の理論整理は本稿の背骨となる概念であることから、これを中心に展開する。3章において、イギリスによる強制外交の様相に基づき2期に分けて分析し、最終的にイギリスの「不十分な強制力が事態を戦争へとエスカレーションさせた」ことを導く。

1 先行研究及び研究の意義

フォークランド紛争に関する著書や研究は多く存在しているが、その焦点の多くはフォークランド紛争の意義、イギリスの抑止失敗の理由、その他、近代戦としての戦術や装備体系に関するもの等に着目したものが多⁵。

一方で強制外交に焦点を充てた研究は少ない。強制外交のケーススタディの多くがアメリカの外交政策を中心になされているということもあろうが、強制外交とフォークランド紛争を取り扱っている先行研究で確認できたのは、“When Governments Collide in the South Atlantic: Britain Coerces Argentina during the Falklands War”⁶であった。本論文は、一般的に民主国家は外交シグナルの信憑性が高く、強制力は効きやすいとい

⁵ 例えば、意義等に関するものは Michael C. Desch, *Power and Military Effectiveness: The Fallacy of Triumphalism*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008; 高坂「フォークランド紛争の原因とその教訓」、抑止に関するものは D. M. Dillon, *The Falkland: Policy and War*, Martin's Press, 1989、戦術・技術的なものは Charles W. Koburger, *Sea Power in the Falklands*, Praeger, 1983 等がある。

⁶ Patrick C. Bratton and Wallace Thies, “When Governments Collide in the South Atlantic: Britain Coerces Argentina during the Falklands War,” *Comparative Strategy*, Vol. 30, Issue 1, 2011, pp. 1-27.

う理論を前提に⁷、議会制民主国家（イギリス）は大統領制民主国家（アメリカ）と比して効果的に強制戦略を実行できるか、一貫したシグナルを送ることができるかという視点から論じられている。結論は、議会制は与党に対抗する野党の存在等により、国家が同一の強いシグナルを送り続けることは難しいと結ばれている。

本稿の目的は先行研究のそれとは異なるが、強制外交の効力や事態様相の区分等、共通する要素を多く含んでおり大いに参考となるものであった。本稿では、先行研究の分析手法を参考にしつつ、強制外交の効力がどのように発揮され、また同時にどのような状況から制限を受け、結果的に不十分とならざるを得なかったかという視点からフォークランド紛争の分析を行うことを目的とする。

2 分析枠組み等

分析を行うに際してフォークランド紛争の態様等から枠組みを整理する必要がある。本章では、まずその事態区分を整理する。次に強制外交の概念を整理し、本稿で使用する強制外交の理論を明確にする。最後に、事態と枠組みを組み合わせ、3章で分析を行うための土台を整理する。

(1) 事態区分

事態は、通常、危機から戦争へとエスカレートする。この視点からフォークランドを巡る対立を3段階に区分する。アルゼンチン軍事政権が武力によるフォークランド侵攻を決心してから実行するまで（第1段階：1981.12.18⁸～82.4.2）、両国の武力の示威及び散発的な武力衝突と第三者による調停が併存した時期（第2段階：4.3～5.20）、解決の手段が武力のみとなった最終段階（第3段階：5.21～6.14）の3段階である。

危機とは、「極度の対立状態にある2つ以上の主権国家が連続的に相互作用する事象⁹」だとすれば、第1段階がそれに該当する。他方でエスカレ

⁷ James D. Fearon, "Rationalist explanations for war," *International Organization*, Vol. 49, No. 3, 1995, pp. 396-397 参照。

⁸ この日はアルゼンチン軍事政権がフォークランド侵攻を決心した日である。Lawrence Freedman and Virginia Gamba-Stonehouse, *Signals of War: The Falklands Conflict of 1982*, Princeton University Press, 1988, p. 3.

なお、本稿において日付等の時間帯はイギリスのローカルタイムを使用する。

⁹ Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*, Princeton University Press, 1977, p. 6.

ーションの最終形態である戦争とは、「他の手段をもってする政治の延長であり、相手の物理的抵抗力を破砕することによって自国の意思を強要する¹⁰⁾」という定義で考えると、物理的抵抗力、すなわち武力をわずかでも使用すれば戦争かというところではない。武力の行使には程度というものがあるからである。したがって、本稿では武力行使の程度が「武力でしか対立を解決できなくなった状況」を「戦争」とする。この観点から第3段階は「戦争」の期間である¹¹⁾。

では、その間に挟まれた第2段階は、外交による調停と相互の意思を強制させようと限定的な武力を行使した期間であり、危機でも戦争でもない。両国とも外交交渉と武力行使の併用により事態打開を試みているからである。よって本稿では、散発的な武力衝突は生起しているものの、調停による妥結や説得が同時に試みられた危機以上戦争未満のグレーな状況である第2段階を「紛争」と定義する¹²⁾。

(2) 強制戦略と強制外交

本稿は第2段階において展開された強制外交を主題としている。しかし、その前に強制戦略 (coercive strategy) との関係を整理する。

強制戦略とは、シェリング (Thomas Schelling) が提唱した抑止 (deterrence) と強要 (compellence) に区分される概念であるが¹³⁾、抑止は核抑止を中心に研究が発展したのに対し、強要を含んだ強制戦略は現在でも多様性による複雑さから概念整理が難しい分野の一つである¹⁴⁾。

強制の共通認識は「他者の行動に影響を与えるように威嚇 (threat) を行うこと¹⁵⁾」である。シェリングは、強制戦略は抑止と強要に区分される一つ概念であるとし¹⁶⁾、抑止は「相手が行動を起こせば報復による武力行使を行うと脅して行動を起こさせない」こと、強要は「相手が既に起こ

¹⁰⁾ 川村康之編『戦争論体系② クラウゼヴィッツ』芙蓉書房、2001年、30頁。

¹¹⁾ 先行研究では、この時期を「brute force」の期間としている。Bratton and Thies, “When Governments Collide in the South Atlantic,” p. 12.

¹²⁾ フォークランドを扱う論文では、Campaign, Crises, War, Conflict 等が状況に応じて使用されている。

¹³⁾ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, Yale University Press, 1966 参照。

¹⁴⁾ 本稿では強制理論を分析した研究論文として次を参考とした。本論文は強制理論に関する過去の研究を包括的にまとめたものである。Patrick C. Bratton, “When Is Coercion Successful? And Why Can’t We Agree on It?,” *Naval War College Review*, Vol. 58, No. 3, 2005, pp. 99-120.

¹⁵⁾ Schelling, *Arms and Influence*, pp. 2-6 参照。

¹⁶⁾ *Ibid.*, pp. 66-89 参照。

した行動を止めさせること」であるとした¹⁷。

強制理論のもう一人の碩学ジョージ (Alexander George) は、抑止と強要の関係において、両者を明確に区別すべきと主張した¹⁸。ジョージは、強要とは攻勢にも守勢にも使用できるものであり、強制外交のような柔軟な対応 (協調や説得) を含む場合も考慮し、排他的な印象が強い「強要」という単語の使用を控え、相手の行動の停止や原状回復を剛柔両手段で迫る強要を「強制外交」とした¹⁹。そもそも強制外交の目的は、相手の軍事力の破砕ではなく、意志に影響を与えるものなのである²⁰。

表 2-1 強制に含まれる威嚇の類型

威嚇の類型	主な提唱者
強要のみ (強制は抑止とは異なる。)	ジョージ
抑止と強要 (抑止と強要は強制に含まれる。)	シェリング

(Bratton, “When is Coercion Successful?,” p. 99. Table 1 を基に筆者作成)

両者の区別は、端的には強制の中に抑止を入れるかどうかということである。現在ではシェリングの考え方が一般的であるが、ジョージは強制外交 (強要) における威嚇は防衛的であり、抑止は相手に将来における行動を起こさせないものだが、強制外交は相手が既に起こした過去の行動への対応であるとし、同じ戦略で整理しなかった²¹。

この理論をフォークランドの事例と重ねた場合、第1段階から第2段階への連続する情勢下において「相手に何かをさせない (アルゼンチンのフォークランド侵攻)」ことに失敗したイギリスが、「相手に何かをさせる」 (アルゼンチンの撤退) ために起こした一連の行動と捉えたとき、シェリングの概念から前者が抑止、後者が強要になる。しかも、この場合の強要は能動的色合いが濃いことに加え、アルゼンチンが既に起こした行動 (フォークランド侵攻) の変更 (現状回復) を強制と説得を併用して働きかけていることから、すなわちジョージの定義する「強制外交」が展開された

¹⁷ Bratton, “When is Coercion Successful?,” pp. 100-101 参照。

¹⁸ Alexander L. George, David Hall and William Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba and Vietnam*, Little, Brown, 1971, pp. 147-148 参照。

¹⁹ Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, US Institute of Peace Press, 1991, pp. 4-7 参照。なお、より直接的な強要を「脅迫 (black mail)」としている。

²⁰ Jack S. Levy, “Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George,” *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4, 2008, p. 539 参照。

²¹ Ibid, pp. 539-540 参照 : George, *Forceful Persuasion*, p.5.

と考えることができる。

また、強制の概念は軍事力とも密接に関係している。力による強制の象徴が軍事力だからである。ただし、強制のどの状況で軍事力を使用するか、その程度はどれくらいかによっても見解が異なる²²。

表 2-2 強制における軍事力の役割

軍事力による強制	主な提唱者
①軍事力使用前の強制（使用しても限定的）	ジョージ
②軍事力のみによる強制	ペイプ（Robert Pape）
③外交と軍事力による強制	シェリング

（Bratton, “When is Coercion Successful?,” p. 103. Table 2 を基に筆者作成）

①の強制は軍事力が使用される前に作用するというものであり、外交の失敗が本格的武力行使につながるという考えである。この場合の軍事力は、たとえ使用されたとしても非常に限定的であり、その程度は「明確な国益を守るために相手に自己の決心を示すもの」、「必要であればさらなる軍事力を投入するという固い決心を表明するもの」に限られる²³。その意味で①は、政治と外交の本質的な効果を高める道具として軍事力が限定的に使用される強制外交の概念を含んでいる。

②は主に航空戦力（空爆）による拒否的な力の作用である。経済制裁等の他の手段との組み合わせによって実行されることが多いが、この方法は①より強力な軍事力を使用し、本格的武力行使との区別が難しい²⁴。

③は外交と軍事力の双方の手段として相手にシグナルを送るものであり、①と同様に強制外交の概念を含む。しかし③の場合、かなり強力な軍事力の行使も含まれる。「既に受けたダメージよりもこれから受けるダメージの方が大きい²⁵」と相手に思わせる強制である。強制が失敗したため軍事力を強化するのではなく、脅しの強度を段階的に相手に理解させていく手段である²⁶。

フォークランド紛争における強制と軍事力の関係を考えた場合、①及び③が適合すると考えられる。示威的な軍事力の使用法（外交政策と軍事作

²² Bratton, “When is Coercion Successful?,” p. 102 参照。

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.参照。

²⁵ Schelling, *Arms and Influence*, p. 172.

²⁶ Bratton, “When is Coercion Successful?,” p. 103 参照。

戦との組み合わせ、双方の意思表示、決定的な軍事衝突の回避等)はまさしくジョージのいう①であり、また事態のエスカレーションの状況から軍事力使用の段階を強めていく様相は③に該当し、双方とも軍事的手段以外での柔軟な解決方法を有している強制外交の期間とすることができる²⁷。

また、強制外交において重要な要素となるのがバーゲニングである。バーゲニングの形態には、強制、協調(accommodation)、説得(persuasion)がある²⁸。フォークランドのような狭隘な島嶼領有の対立は双方が譲歩しあう協調は難しい。土地を相互支配する協調や相互の妥協は成立しにくいからである。よってバーゲニング的手段には強制が選択されやすい。ただし、説得は決定的要素にはなりにくいが強制を補完する役割として重要なものとなる場合がある。特に国際法は相手国や国内・国際世論への説得手段として自己の正統性を主張する道具となるからである²⁹。しかし、フォークランド紛争では自らの正統性を積極的に働きかけたイギリスであるが、皮肉なことに結果的にこれがイギリスの強制力を制限する一因となる³⁰。本件について細部は次章において分析する。

(3) 枠組みの再整理

表 2-3 事態区分と枠組み等 (太枠内が本稿の対象)

段階	第1段階	第2段階	第3段階
事態	危機	紛争	戦争
期間	81.12.18~82.4.2	4.3~5.20	5.21~6.14
外交政策	2国間交渉	第3者による調停	戦時交渉
強制戦略	抑止 ³¹	強制外交	(brute force)

(筆者作成)

以上から、事態区分と強制戦略の概念を整理したものが表 2-3 である。

²⁷ 先行研究では、82年5月の武力衝突はイギリスの拒否的機能を目的とした強制だとしている(表 2-2②に対応)。Bratton and Thies, "When Governments Collide in the South Atlantic," p. 10 参照。

²⁸ George, *Forceful Persuasion*, p. 68 参照。

²⁹ Ibid.

³⁰ 国際的な正統性と効果的手段が一致するとは限らない事象の一例であり、この点でジョージの主張とは適合しなくなる。Levy, "Deterrence and Coercive Diplomacy," p. 543 参照。

³¹ イギリスに抑止の意思があったかどうかは本稿の対象外なので詳述しない。しかし、イギリスが艦艇派遣を決心したのが82年3月であり、対応が遅れたこと等を考慮すると抑止失敗の一例と捉えることができる。Bratton and Thies, "When Governments Collide in the South Atlantic," pp. 3-6 参照。

さらに、強制外交と武力行使の態様から第2段階を2つに細分する。この期間の武力行使は異なる2つの様相から成り立っているためである。

前段は、イギリス機動部隊が本国を出港してからフォークランド周辺海域に到達するまでの期間である。この間は外交的にはアメリカ国務長官ヘイグ(Alexander Haig)が調停を試みた期間である。艦隊のエリア到達までは物理的な武力衝突は生起しえないが、武力の存在と意思というシグナルを相手に送り、アルゼンチンの行動変更を強制する期間である。この武力態様は、「必要とあれば武力により強制する」という示威的な意思表示(show of force)と位置付けることができる(表2-2①に対応)。

後段は、フォークランド周辺海域での武力衝突と国連事務総長デクエヤル(Javier Perez de Cuellar)による調停が併存する期間である³²。この期間の武力行使は、攻撃目標や攻撃方法を限定して行われており、特に海上優勢・航空優勢を巡る散発的で限定的な衝突として、限定的武力行使(limited use of force)の期間として区分することができる³³(表2-2③に対応)。以上のことから第2段階における諸要素の枠組みは下表のとおりとなる。3章においてはこの枠組みにより様相の分析を行う。

表2-4 第2段階の枠組み

事 態	紛 争	
期 間	4.3~4.30	5.1~5.20
外交政策	ヘイグ調停	デクエヤル調停
強制戦略	強制外交	
武力態様	示威行動	限定的武力行使

(筆者作成)

最後に強制外交成否にかかる分析に関して、ジョージは成否の判断基準ではなく、強制外交を有効的に作用させるために必要な要素を7つの観点から整理し、そのなかでも①動機の非対称性、②相手にエスカレーションの恐怖を抱かせる十分に強力な威嚇、③相手への緊迫感の創出の3つは特に重要であるとした³⁴。次章における分析は、②の強力な威嚇を中心にこ

³² 実際にはデクエヤル調停の前にペルーが調停を試みているが、「ヘネラル・ベルグラノ」沈没等の軍事的衝突の時期と重なり、具体的調整に入る前にとん挫した。

³³ 先行研究はこの時期を「軍事的強制戦略」の期間としている。Bratton and Thies, "When Governments Collide in the South Atlantic," pp. 10-12 参照。

³⁴ George, *Forceful Persuasion*, pp. 76-81 参照; Levy, "Deterrence and Coercive

の3つを用いて分析を行う。

3 イギリスによる強制外交の様相とその分析

アルゼンチンのフォークランド侵攻に対してイギリスが見せた対応は、問題の先送りしか実施してこなかったそれまでとは異なり、非常に迅速なものであった。3章では前章の表2-4の枠組みに基づき、紛争が戦争までエスカレートした要因について分析を行う。

(1) ヘイグ調停と示威行動

イギリス首相サッチャー (Margaret Thatcher) の素早い対応は、イギリスの目的が「フォークランドの解放とイギリス統治の回復³⁵⁾」であることを国内外に明確に示すものであった。まず戦時内閣を組閣し³⁶⁾、機動部隊を準備でき次第逐次出港させた。対外的には、占領翌日に国連安保理決議第502号を決議させ、アルゼンチン軍の撤退要請を取り付けた³⁷⁾。同盟国アメリカからは、アセンション (Ascension) 島の使用、武器・弾薬・燃料等の支援、情報提供等を受けることに成功した³⁸⁾。また、EC諸国、特にアルゼンチンに武器を供与していたフランス、ドイツを含む関係国には経済制裁を主とする協力を要請した³⁹⁾。

軍事行動の検討に際しては、外交的配慮が優先的に検討された。軍事行動を円滑に行うためには国際社会の理解が不可欠であることをイギリスはスエズ危機の苦い経験から学んでいた。よって、軍事行動は、国際社会が妥当と認める範囲内に抑える必要があった⁴⁰⁾。さらに海上封鎖を目的として軍事行動範囲をフォークランドから半径200nm内とする Maritime

Diplomacy,” p. 540 参照。それ以外の要素は目的の明確化、動機の強さ、国内外の支持、危機を解決するための条件の明確化。

³⁵⁾ マーガレット・サッチャー『サッチャー回顧録(上)』石塚雅彦訳、日本経済新聞社、231-232頁参照。

³⁶⁾ Freedman and Gamba-Stonehouse, *Signals of War*, p. 125 参照。

³⁷⁾ UN Document Center, Resolution 502 (1982) of 3 April 1982 (Retrieved October 15), www.un.org/documents/sc/res/1982/scres82.thm, 2014年7月8日アクセス。

³⁸⁾ Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign Vol. II: War and Diplomacy*, Routledge, pp. 62-63 参照。アメリカからのこれらの支援がなければイギリスの軍事行動は成立しなかったと考えられる。

³⁹⁾ *Ibid.*, pp. 93-99.

⁴⁰⁾ *Ibid.*, p. 83 参照。核使用、アルゼンチン本土への攻撃、全面的な海上封鎖は国際世論的に許容されないとして軍事オプションから除外された。

Exclusion Zone (MEZ) の設定を宣言した⁴¹。その目的は無警告攻撃という国際社会からの非難を避けつつ、フォークランドへのアルゼンチン軍の増強阻止を企図するものであった⁴²。軍事的オプションを整理したイギリスは最終的に4月17日に作戦構想を策定する。その内容は、「6月になればフォークランドは軍事作戦に支障を来さず荒天が続くという作戦環境を考慮し、遅くとも5月23日までには強襲上陸し首都を速やかに奪回する。そのため機動部隊はフォークランド周辺到着後に航空優勢を獲得する⁴³」というものであった。

一方、それまでの外交交渉の対応からイギリスは軍事侵攻を黙認すると考えていたアルゼンチンは、侵攻後のフォークランド防衛計画を何ら策定していなかった⁴⁴。守備兵力増強の必要性を感じたアルゼンチンは、4月末には13,000人もの兵力をフォークランドに輸送するが、具体的な防衛構想や計画はなく、装備や訓練も全く不十分な状態であった⁴⁵。

この期間は、双方が軍事的な示威行動というシグナルを送り合い、同時に外交的解決手段としてヘイグ長官による外交交渉が行われた⁴⁶。ヘイグ長官は武力衝突が生起しえないこの期間での解決を目指して4月7日から調停に着手し、妥協点の調整と調停案打診のためシャトル外交を展開した⁴⁷。イギリスは調停に消極的なアルゼンチンの対応から調停が成立する可能性は低いと見積もったが⁴⁸、平和解決への可能性を国内外にアピールするために調停交渉を継続しつつ、軍事的圧力を強める選択をした。

まず、25日にサウス・ジョージア (South Georgia) 島を奪還し、ヘイグ調停を受け入れるようアルゼンチンに要求する⁴⁹。さらにMEZをTotal Exclusion Zone (TEZ) に更新し、臨検対象に過ぎなかった第3国の船舶

⁴¹ MEZ等は伝統的な海上封鎖とは性格を異にしている。実際、これらを封鎖と呼称することに対しては当時から異論があった。Ibid., p.87 参照。

⁴² Freedman, Vol. II, pp. 85-86 参照。イギリスは「当該エリア内のアルゼンチン船舶及び航空機(民間を含む。)は攻撃対象となり、第3国の船舶及び航空機は臨検の対象となる」と宣言した。

⁴³ Ibid., p. 199.

⁴⁴ Martin Middlebrook, *The Fight for the Malvinas: The Argentine Forces in the Falklands War*, Viking, 1989, p. 48 参照。

⁴⁵ Ibid., p. 63 参照。

⁴⁶ Freedman, Vol. II, p. 134.

⁴⁷ Ibid., pp. 751-752.

⁴⁸ Ibid., p. 164 参照。ヘイグ長官が12日に出した調停案とは全く異なる対案が翌日アルゼンチンから提出された。

⁴⁹ Ibid., pp. 244-249 参照。

及び航空機も攻撃対象に加えると宣言した⁵⁰。また、両用戦部隊もフォークランド近くの海域まで進出している。事態のエスカレーションも辞さないという、この3つの軍事的圧力はイギリスが示威行動において発信することができる最大限のシグナルであった。

このシグナルにアルゼンチンは拒否をもって応える。アルゼンチンの調停への消極的姿勢及びイギリスの圧力に対する拒否には理由があった。イギリスの上陸部隊の輸送を阻止すればフォークランドが奪回される可能性はないこと、作戦空域がフォークランド周辺 200nm に限定されているため本土の航空基地は攻撃を受ける心配がないこと（すなわち本土防衛のために兵力を割く必要がないこと）、持久戦に持ち込んで冬を待てば実効支配を強化できること、これらのことからアルゼンチンは勝機がゼロではないと考えたためである⁵¹。事実、アルゼンチン軍事評議会では撤退の是非も検討されたが、彼らの国内支持基盤は決して盤石なものではなく、この時点での政治的妥協はアルゼンチン国内の支持喪失を意味し、戦わずしての撤退は自らの政権崩壊につながると判断したのである⁵²。

このような双方の思惑からヘイグ調停は行き詰り、30日に調停断念が発表された⁵³。イギリスの示威行動による強制外交はその効力を十分に発揮することができず、事態は次の段階へと移行する。

(2) デクエヤル調停と限定的武力行使

5月1日から20日の期間は、フォークランドを含む周辺海域でアルゼンチン軍の撤退を引き出すために武力による散発的な衝突が生じた期間であり、外交的な場としてデクエヤル事務総長による調停が実施される⁵⁴。

この時期のイギリスの作戦目標は、上陸作戦を見据えた海空部隊による部分的な海上封鎖とフォークランドとその周辺の海上優勢及び航空優勢を確保することであった。イギリスにとって脅威は空母を含む水上機動部隊と海空軍の航空機であった。特に低高度で飛来する航空機への対応が脆弱と考えられており、事実イギリスはこの脅威に悩まされ続ける。

まず、イギリス海軍力の優越は「コンカラー」(HMS Conqueror) による「ヘネラル・ベルグラノー」(ARA General Belgrano) 撃沈で証明された。しかしこの優越性が裏目に出る。「コンカラー」が攻撃した時点で「ヘ

⁵⁰ Ibid., pp. 256-258 参照。

⁵¹ Ibid., pp. 141-142 参照。

⁵² Ibid., p. 173.

⁵³ Ibid., p. 178.

⁵⁴ Freedman and Gamba-Stonehouse, *Signals of War*, p. 268.

ネラル・ベルグラノー」は TEZ 外にあり、イギリスが自ら設定したルールを破ったとして国際的な批判が強くなったのである⁵⁵。加えて一度の攻撃で 300 名以上の死者を出したとして EC 諸国からも武力行使の抑制と外交的解決の圧力が加わり、イギリスの外交的立場は悪化した⁵⁶。

この状況に追い打ちをかけるように「シェフィールド」(HMS Sheffield) がわずか 1 発のエグゾセ (Exocet) 対艦ミサイルで沈没し、今度は国内世論からの支持もゆらぎ始める⁵⁷。戦闘被害の影響を目の当たりにした国内世論及び国際社会の武力行使抑制の圧力からイギリスは国連の場を利用した調停交渉に入らざるを得なくなった⁵⁸。

事実、戦闘において軍事的圧力を加え外交的妥協を引き出すつもりイギリスであったが、決定的要素に欠けていた。機動部隊は軍事的圧力を確実にするためには航空優勢確保が必要であり、アルゼンチン本土の策源地攻撃もしくはアルゼンチン空母部隊との艦隊決戦を上申している⁵⁹。しかし、この上申をイギリス政府は却下した。いずれの作戦を採用してもイギリスは国際的に孤立することになり、結果としてスエズのような不本意な停戦に持ち込まれてしまうと判断したためである⁶⁰。代わりに TEZ を Twelve Mile Limit (TML) に移行させ、封鎖を強化しようとした⁶¹。この時点でイギリスが実施可能な軍事的圧力は封鎖の続行と出撃するアルゼンチン航空機をその都度撃墜する漸減作戦の 2 点に絞られた。

一方でデクエアル調停は 5 月 8 日から開始された⁶²。イギリスにとって軍の撤退という条件は受け入れ可能であったが、暫定統治と入植の許可は軍事侵攻の実利を認めたことになるので受け入れは困難とした。

ところが、一方のアルゼンチンは、11 日に突然主権問題の凍結に関して譲歩の姿勢を示した。アルゼンチンには主権問題よりも実効支配の実利を優先したいという意図があったと思われるが、先に譲歩の姿勢を示せば国

⁵⁵ 実際「コンカラー」は国際法違反を犯したわけではないが、TEZ 設定による制約を設けたことにより違反を犯したように認識された。

⁵⁶ サッチャー『回顧録』273-275 頁参照。

⁵⁷ Freedman, *Vol. II*, p. 341 参照。世論調査によると、島民の意思よりもイギリス全体の国益を尊重すべきという意見が増えつつあった。

⁵⁸ サッチャー『回顧録』276 頁参照。

⁵⁹ Freedman, *Vol. II*, p. 302.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 304-307 参照。

⁶¹ *Ibid.*, p. 306 参照。アルゼンチン領海 (12nm) 外の全てのアルゼンチン軍艦及び軍用機を攻撃対象にすると宣言したものである。空母を含むアルゼンチン艦艇の動静を封鎖するには有効であったが、空軍の航空機に対してはあまり効果がなかった。

⁶² *Ibid.*, p. 342 参照。

際世論はさらにアルゼンチンに傾く。また譲歩条件の協議期間、イギリスは上陸作戦を実行できない。アルゼンチンの交渉は実に巧みである⁶³。実際、この時期にイギリスにはアメリカ、国連から譲歩を促す動きが活発化し、交渉におけるイギリスの立場は確実に悪化していた。

加えて武力行使の様相は異なりつつあった。イギリスは海上封鎖と航空機の漸減に軸を置いたが、「ヘネラル・ベルグラノ」撃沈以降、アルゼンチン海軍及び空軍ともに積極的に出撃しなくなった。封鎖の効果によりフォークランドのアルゼンチン守備軍は物資に欠乏しており、アルゼンチン軍が地上戦に勝利できる見込みは低下していたが⁶⁴、漸減作戦の非効率さに助けられ調停での安易な妥協はアルゼンチンのオプションではなくなっていた。

イギリスの強制外交は、調停で譲歩することもできず、軍事的圧力にも窮したこの時点で事実上破綻したと言ってもいい。残っているのは外交的反応を引き出すための軍事力ではなく、排除するための軍事力、すなわち軍事力のみが解決の手段である「戦争」段階への突入であった。

イギリスは、アルゼンチンの責任で調停が失敗した⁶⁵という形で国際的非難を回避するため、調停において暫定統治を認めるという譲歩を示し、アルゼンチンが受諾できない内容（島民の自治や意思の尊重等）での最終調停案を作成し、回答を迫った⁶⁶。ここに至ってサッチャー首相はフォークランドを完全に奪回するための本格的武力行使の必要性を公に認め、「20日までにアルゼンチンが調停に応じない場合はフォークランド奪回作戦を発動する⁶⁷」ことを発表した。こうして20日にデクエヤル調停は失敗に終わり、同時にイギリスによる強制外交は終焉した。フォークランド紛争は相互の軍事的排除だけが問題解決の手段となる「戦争」の段階に入ったのである。

(3) 分析及び結論

強制外交を有効的に作用させる要素は、①動機の非対称性、②相手にエ

⁶³ アルゼンチンが突如として譲歩した理由は不明であるが、アルゼンチンはイギリスの上陸作戦を5月12日と予想しており、これを遅延させるために11日に譲歩を表明したという分析もある。Freedman and Gamba-Stonehouse, *Signals of War*, pp. 336-337 参照。

⁶⁴ Freedman, *Vol. II*, p. 423.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 361; サッチャー『回顧録』280頁。

⁶⁶ Freedman, *Vol. II*, pp. 364-365 参照; サッチャー『回顧録』281頁参照。

⁶⁷ Freedman, *Vol. II*, p. 454 参照。

エスカレーションの恐怖心を抱かせる十分に強力な威嚇、③相手方への緊迫感の創出である。ここでは、これらの諸要素を総括したのち、各様相における分析を行う。

動機の非対称性とは、私の行動の動機が相手方のそれよりも強いと思わせる意思表示であり、その意は言葉で伝えるだけでなく軍事力のような圧力を伴う場合により信憑性が高くなる。イギリスの場合、「フォークランドを奪還し、再び統治下に置く」という動機が、アルゼンチンの領有継続という動機よりも強いと思わせる必要があった。フォークランド領有を巡っては、長らくイギリスにとっては優先順位の低い案件でしかなかったことは事実である。おそらくアルゼンチンが武力侵攻を決心した時点では、アルゼンチンの方がはるかに強い動機を有していた。しかし、武力によって占領されたという事実がイギリスの意識に変化をもたらした。その時点でフォークランド領有はイギリスにとって死活的な国益に変質したのである。こうなった場合、動機の非対称性という強弱はわからなくなる。特にフォークランドのような島嶼は、双方で領有を分割するような妥協の余地は存在しにくい。両国の動機は互角であったと考えるのが妥当であろう。

また、イギリスはアルゼンチンにエスカレーションへの恐怖を抱かせるような強力な威嚇を行うことができたのか。細部は軍事力の示威行為と限定的武力行使の様相別に後述するが、結論としてアルゼンチンに「勝算がない」と思わせるほど十分な恐怖を与えることはできなかった。それが戦争段階までエスカレートした要因ともなっている。

また3つ目の要素として、時間的緊迫感の創出はどうであったか。戦争段階への突入に際して、アルゼンチンに最後通牒的な通告をしたのはイギリスであったが、実質的には時間的主導権を握っていたわけではない。イギリスは南極の冬が来る前に軍事行動を成功裏に終わらせなければ自己に有利な解決は見込めないと考えていた。イギリス本土からフォークランドまでの距離(約8,000nm)、追加兵力や後方支援物資の逐次投入を考えると、紛争の長期化は国内外の支持を得られないだけでなく財政的にも厳しい状況にあった。一方で、アルゼンチンは解決の引き延ばしは実効支配の既成事実化という戦略的勝利に繋がると目論んでいた。時間的緊迫感に迫られていたのはむしろイギリスだったのである。

示威行動による威嚇は、実際に武力を行使した場合、相手に全く勝ち目がないと思わせるような強力なものでなければその効果は薄れてしまう。相手が「もしかしたら勝てるかも」、「たとえ勝てなくてもその損害は耐えられる」と考えれば、エスカレーションに対する恐怖は発揮されにくい。

アルゼンチンが恐怖を軽減できた理由は時間的要素及び地理的要素以外にどこにあったのか。

イギリスの艦隊派遣という対応はアルゼンチンの予期せぬものであり、派遣されたイギリス艦隊の能力が全て発揮されていれば、示威行動としての威嚇は十分なものであったと考えられる。しかし、イギリスは「武力行使も辞さない」と意思表示をしつつも、その一方で軍事オプションに自ら様々な制約を加えた。政治的・外交的配慮からやむを得ないものであったとはいえ⁶⁸、それらの制限はアルゼンチンの恐怖を和らげるには十分であった。アルゼンチンが恐れたイギリスの軍事行動は、アルゼンチン本土、特に航空基地への策源地攻撃であり、また原子力潜水艦を使用した積極的な攻撃であったが⁶⁹、イギリスは作戦エリアを限定し、対外的にそれを宣言することによりアルゼンチンが恐れる恐怖演出を自ら封じた⁷⁰。

結果としてアルゼンチンには被攻撃手段の限定から兵力温存の余裕が生まれた。イギリスが恐怖を演出させたかったサウス・ジョージア島の奪還⁷¹やMEZからTEZへのエスカレート等にも効果が出せず、アルゼンチンがこの段階での外交的解決であるヘイグ調停にも消極的であった背景にはこれらの理由が作用している。

結局のところ、強制外交において示威行動を成功させるためには、武力衝突した場合に勝利する物理的な能力のみの対応だけでは恐怖は演出できないのである。つまり、「そのように対応されたら勝てない」と思わせるだけの能力に加え意思及び態勢が必要であることを意味している。示威行動では軍事力はより強力に見せた方が強く強制できるのである。これを満足させなければ、その効力は不十分なものに終わってしまうのである⁷²。

⁶⁸ 紛争前におけるサッチャー首相の政治基盤は盤石ではなく、フォークランド奪還に強い意志を国民に示し、国内支持を維持することが政権維持の条件となっていた。サッチャー『回顧録』248頁参照。

また、国際的支持を得るためアメリカ、国連、EC諸国等に相当な配慮と働きかけを行ったことは本文記載のとおり。

⁶⁹ Freedman, *Vol. II*, pp. 141-142 参照。

⁷⁰ 派遣されたイギリス空母部隊及び航空兵力にアルゼンチン本土への攻撃能力がどれほどあったかに関しては検討の余地がある。しかし、アルゼンチンは特にバルカン戦略爆撃機による本土攻撃を予期し、非常な脅威として捉えていた。Ibid., p. 281.

⁷¹ Ibid., p. 254 参照。イギリスは、フォークランド奪回作戦を考えるうえでサウス・ジョージア島の奪還は転機となると考えていた。

⁷² ただし、シグナルの効力は、受け取る側の体制や条件にも左右されると言われている。例えば、アルゼンチン軍事政権がイギリスの強制的シグナルを受け入れていた場合、当該政権は崩壊の危機に瀕していたと分析する説がある。なぜなら非民主

では、実際に武力衝突が生じた限定的武力行使の段階での威嚇はどうであったか。イギリスはこの段階でもアルゼンチンの行動を変えさせることはできなかった。その理由はここでも国内外への配慮である。

アルゼンチン軍が最後まで頼りの綱としたのは航空兵力であった。その航空兵力への攻撃こそが恐怖演出の最たる手段であったが、本土への策源地攻撃は軍事行動抑制を迫る諸外国からの圧力で到底適うものではなく、その代替策として行った漸減作戦もアルゼンチン空軍の出撃減少により期待された効果にはつながらなかった⁷³。軍事的圧力を加えて外交交渉で有利に解決するというイギリスの目論みは、国内外への配慮がその効果を薄れさせてしまった。軍事的合理性を優先させるとイギリスは国際社会を敵に回し、政治目的を達成できなくなるからである。最も効果的な軍事的手段を封じた時点でイギリスの限定的武力行使の強制力はアルゼンチンが許容できる程度にまで引き下げられたのである。結局のところ、国内外への支持や正統性獲得の手段が限定的武力行使の効果を不十分なものにしてしまったのである。

また武力行使においては、強すぎる効果は事態を異なる方向に向けさせる場合もある。「ヘネラル・ベルグラノー」への攻撃で証明されたイギリス海上兵力の優位性は、アルゼンチンに恐怖を感じさせるには十分な威嚇であった。この強制力はアルゼンチンに兵力減殺への恐れへと作用した。これ以降、アルゼンチン海軍の艦艇は本国内の港湾に留まり、同様に航空機の出撃も激減する。結果としてイギリスが企図した航空兵力の漸減作戦は機能せず、イギリスはアルゼンチンの空母部隊と本土に所在する航空兵力という不安要素を抱えたまま上陸作戦を敢行することになったのは皮肉な効果であった。

なお、強制外交の分析には「政治目的に有用であったか、またそうであればその価値があったか⁷⁴」についても考慮する必要がある⁷⁵。イギリスはアルゼンチンの行動を変えさせるような軍事的圧力をかけることには失敗した。よって事態はエスカレートしたわけであるが、このエスカレートに

的指導者は政策の失敗を国民から許される可能性は民主的指導者よりも低く、非常に厳しい罰（政権崩壊、追放等）を負いやすいからである。Kenneth A. Schultz, *Democracy and Coercive Diplomacy*, Cambridge University Press, 2001, p. 18 参照。

⁷³ Freedman, *Vol. II*, pp. 427-428 参照。

⁷⁴ Karl Mueller, "Strategy of Coercion: Denial, Punishment and the Future of Air Power," *Security Studies*, Vol. 7, No. 3, Spring 1998, p 204.

⁷⁵ Bratton, "When is Coercion Successful?," pp. 109-113 参照。強制外交の成否を判断する際の分析手法等が述べられている。

対して国際社会は早期解決への道筋を開いたような反応であった⁷⁶。そう考えるとイギリスの強制外交は、戦争へのエスカレーションを正当化するための一過程であったととらえることもできる。事態は最終段階へと進んでしまったが、強制外交は本格的武力行使に対する正統性を担保するという価値を有していたのである。

おわりに

何の戦略的価値もない島嶼をめぐり両国は損害を承知で争い、結果として領有を巡る外交的解決は見たものの⁷⁷、30年を経た今をもってなおその禍根は両国に深く残っている⁷⁸。このことは、領土を巡る争いを軍事力で解決したとしてもその後の処理がいかに難しいかを如実に物語るものである。

本稿では強制外交に焦点をあて、強制外交に必要な要素とその効果を阻害する要因を検証した。イギリスは外交と軍事力を併用し、武力衝突を避ける威嚇と限定的武力行使による威嚇の二段階で解決に臨んだが、いずれもうまく機能しなかった。その要因は、国内外の支持（政治的勝利）獲得のため軍事行動に制限を設けたことが大きいことを導出した。しかし、イギリスが軍事的制限を設けなければ、たとえ勝利を得たとしても外交的・政治的敗北を期し、戦後処理はイギリスの国際的立場の失墜も含め混とんとしたものになっていただろう。

強制外交は相手が既に起こした行動を止めさせることを目的としている。そのために必要な要件の一つが軍事的圧力であるが、その効力は常に十分に発揮できるものではない。イギリスが軍事的合理性よりも政治的事情を優先させたように、保有している能力が発揮できない状況となることは十分考えられる。また、フォークランド紛争は島嶼という特殊性を有している。他国との国境を共有しない島嶼領有問題は基本的には2国間の問題である。当事国の2国以外に戦略的価値や利害関係がない場合、国際的な支持や支援を得ることがいかに重要であるかを示す事例でもある。

本稿ではフォークランド紛争における強制外交のみに焦点を絞った

⁷⁶ The Official OD Sub-Committee on the South Atlantic and Falkland Islands, ODO(SA)(82)44, www.margareththatcher.org/document/124445, 2014年7月8日アクセス；サッチャー『回顧録』283、285頁参照。

⁷⁷ 両国の外交関係の回復は1990年2月19日。Freedman, *Vol. II*, p. 712.

⁷⁸ 例えば『読売新聞』「フォークランド今も確執」2012年4月3日；『朝日新聞』「1万キロの英国と共に」2013年1月17日。

め、82年4月以前を分析の対象外とした。よって、抑止から強制外交に至る連続性について分析できず、強制戦略全体の流れから考えると中途な分析に終わった感はある。また、強制外交はシグナルを受け取る側の諸条件にも大きく作用されるが、本稿はアルゼンチン側からの分析に乏しい⁷⁹。

やむを得ない部分はあるがもう少し踏み込む必要があったであろう。いずれにせよ、強制外交は多くの要素が複雑に絡み合う理論であり、その実践も容易ではない⁸⁰。しかし、「戦争に替わる手段⁸¹」としてその有効性、有用性は大きな意味を持つ。最近の強制外交の研究は、先行研究のように強制外交の効用と政治体制との関連性を論じたもの、相手の反応が不明確な状況下で政策決定手段を論じるゲーム理論を活用したものなどが多く見られる⁸²。本稿では、研究の初段階として強制外交の基本的概念の整理を念頭に置いたためそのような新しい傾向を反映させるまでには至らなかったが、これを始まりとして研究を深め、今後はそれらも研究の選択肢として取り入れていきたい。

⁷⁹ 本稿ではアルゼンチン側から論述された研究書として Martin Middlebrook, *The Fight for the Malvinas* を活用した。

⁸⁰ 1990-2008年にかけて強制外交が試みられたケースは36件あるが、成功したのは6件であり、うち5件は最終的に失敗に終わっている。Peter Viggo Jakobsen, "Coercive Diplomacy," Alan Collins ed., *Contemporary Security Studies*, 2nd ed., Oxford University Press, 2010, pp. 286-291.

⁸¹ George, *Forceful Persuasion* の副題「coercive diplomacy as an alternative to war」より引用。

⁸² 例えば、Schultz, *Democracy and Coercive Diplomacy* 参照。本著は民主主義と強制外交の関係についてゲーム理論を用いて論じられている。