

# 海幹校戦略研究

---

JAPAN MARITIME SELF-DEFENSE FORCE COMMAND AND STAFF COLLEGE REVIEW

第5巻第1号(通巻第9号) 2015年6月

---

南シナ海における中国の「九段線」と国際法  
— 歴史的水域及び歴史的権利を中心に — 吉田 靖之 2

英国の対日認識と日英同盟の終焉  
— 第一次世界大戦と米国要因 — 門田 正文 33

民間海上警備会社(PMSC)による武器保管船ビジネス  
— スリランカにおける現状と課題 — 岩重 吉彦 61

「戦略研究のガイダンス」(要約と解題) 80

- ・ 海洋における強制と対応
- ・ コスト強要戦略: 入門編
- ・ 米軍における「戦略的コミュニケーション」を巡る葛藤
- ・ 防衛革新構想と第三の相殺戦略
- ・ 戦略にまつわるトラブル

(平賀 健一/八木 直人/石原 敬浩/  
後瀧桂太郎/奥山 真司)

---

英文要旨 118  
執筆者・翻訳者紹介 120  
編集委員会よりお知らせ 122  
表紙: 潜水艦の浮上航行

## 南シナ海における中国の「九段線」と国際法

——歴史的水域及び歴史的権利を中心に——

吉田 靖之

### はじめに—問題の対象—

南シナ海においては、島嶼部に対する領有権及び海洋境界画定をめぐる紛争が存在しており、近い将来における平和的解決は困難であると認識されている。そして、かかる状況を生じせしめている原因の一端が、中国<sup>1</sup>が南シナ海を「自国の『管轄権及び主権的権利』が及ぶ海域」と認識し、その旨を一方的に主張していることに帰せられるであろうことは完全には否定できない。そして、このような情勢を踏まえてか、2015年1月30日、海上自衛隊が南シナ海において監視に従事することを期待する米海軍第7艦隊司令官トーマス中将（Vice Admiral Robert L. Thomas, USN）の談話が発表された<sup>2</sup>。このような発言がいかなる文脈においてなされたものであるのかについては、かならずしも明確ではない。左は然りながら、本発言を米国の国家意思を反映するものとして捉えたとすれば、あくまで一般論としてではあるが、我が国周辺海空域における安全確保を目的とした常時継続的な情報収集及び警戒監視のため、南シナ海が海上自衛隊にとって新たな行動区域となる可能性が指摘される場所である<sup>3</sup>。このような情勢に鑑みると、今後、南シナ海の情勢についてなお一層の理解が必要となることは想像に難くない。

ところで、中国は、南シナ海において特殊な区画線を持ち出し、その現代海洋法上の根拠を示さないままに、これに囲まれた島嶼部の領有権、あ

---

<sup>1</sup> 以後、本論において「中国」という場合、特段の表記なき限りは中華人民共和国を指す文言として使用する。

<sup>2</sup> 「朝日新聞デジタル」(2015年1月31日)、<http://www.asahi.cpm/articles/ASH102R7ZH10UHB100C.html>, as of 4 February 2015.

<sup>3</sup> なお、この点につき、2015年2月3日の記者会見において、中谷元防衛大臣は、「南シナ海の情勢が我が国の安全保障に与える影響が拡大するなか、どう対応すべきか今後の課題としたい」と述べ、自衛隊の警戒監視活動の範囲を現在の本邦周辺のみならず、南シナ海にまで拡大する可能性を示唆した。「朝日新聞デジタル」(2015年2月3日)、<http://www.asahi.cpm/articles/ASH23355BH23UTFK002.html>, as of 3 April, 2015.

るいは海底資源についての排他的権利を主張し、周辺沿岸国と対立している。この区画線が本論における検討の主題である所謂「九段線」(Nine-Dash Line)である。国内外の政策及び学術的な議論においては、九段線に関連する南シナ海における中国の主張は、国連海洋法条約(United Nations Conventions on the Law of the Sea: 以下「UNCLOS」)<sup>4</sup>を中心とする海洋法規則と抵触する部分を有すると認識されている。そして、国際法関連学界においては、九段線に関する議論がそれなりに蓄積されており、九段線に関連する先行研究もすでに一定数存在しているほか、最近では新進気鋭の海洋法研究者による優れた研究が公表されている<sup>5</sup>。これらについては適宜本論において引用してゆくこととするが<sup>6</sup>、このような学術的な先行研究に加え、昨年(2014年)年末には、米国国務省も九段線に関する報告書を発表した<sup>7</sup>。本報告書において米国は、九段線で囲まれる海域に対する中国の主張は、国際法(海洋法)に一致せず、また、当該海域内に所在する島嶼に対する中国の領有権の主張は国際法上の公開、周知及び実行支配の三原則に鑑み成立しない等の批判を行っている<sup>8</sup>。東アジア及び東南アジア地域においては、主として外交的な配慮から中国が半ば強引とも見てとれ

<sup>4</sup> Signed at Montego Bay, Jamaica and open for signature on 10 December 1982, 1833 UNTS 397.

<sup>5</sup> 西本健太郎「南シナ海における中国の主張と国際法上の評価」『法学』第78巻第3号、2014年8月、1-35頁。

<sup>6</sup> なお、本論は国際法の論説ではあるが、掲載誌の編集方針により、本論が依拠する citation rules は通常国際法の論説におけるものとは大きく異なっていることを敢えて付言しておく。

<sup>7</sup> Office of Oceans and Public Affairs, Bureau of Oceans and International Environment and Scientific Affairs, United State Department of States, *China, Maritime Claims in the South China Sea, Limits in the Seas*, No. 143, 5 December, 2014 (*hereinafter* LIS No.143), 25pp.なお、従前においても米国は、沿岸国が行う直線基線の設定、国際海峡の通過通航の規制及び EEZ における他国による軍事活動の規制という活動について、UNCLOS を援用して過度な主張(excessive claims)であると批判してきた。Office of Oceans and Public Affairs, Bureau of Oceans and International Environment and Scientific Affairs, United State Department of States, *United States Responses to the Excessive National Maritime Claims*, Limits in the Seas, No.112, 9 March, 1992, 88pp; John Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, International Law Studies, Vol. 66, Naval War College, 1994, xiv+ 376pp. 加えて、米国が展開している Freedom of Navigation Programme についても、視点を変えれば、それは海軍力を背景とした国家意思の強要であるとの解釈が成立する余地がある。米国は、UNCLOS の締約国ではないにもかかわらず、UNCLOS を引用して、上述したような他国の海洋法政策を批判している。このような米国と UNCLOS との関係からは、条約の非締約国が条約解釈について締約国に主張することは条約法上可能であるのか、及びその際の慣習国際法との連関といった論点が想起されるところである。

<sup>8</sup>Ibid., pp.11-13.

る手法により展開している海洋法政策について率直に批評する国が決して多くはないという現状に鑑みると、この米国国務省による報告書は時宜を得たものであると評価される。

他方で、海上自衛隊においては、九段線を中心とする南シナ海における中国の主張についての理解は深いとはいえない。また、海上自衛隊の機関による公刊資料の中で、九段線について国際法の観点から分析したものは存在していない。したがって、九段線に関連する国家実行、学界等における議論の展開及び関連する論点を内包する国際判例といった国際法のマテリアルを横断的に活用し、九段線に関する論考を部内外に向けて発信することには一定の意義が認められるものと史料される。

## 第 I 章 九段線をめぐる論争

### 1 九段線の起源

1930年6月7日に、中国(中華民国)政府は、従前使用されていた不正確な伝統的地図に代えて、近代的な手法により領域に関する地図を新たに作成し発表した。それらの地図においては、南シナ海の島嶼が中国の領域であると記されていた<sup>9</sup>。その後、第二次世界大戦後の1947年に、中国(中華民国)が新たな地図を発行した。本地図においては、中国の権威が及びぶ範囲の限界として、南シナ海に11のセグメントから構成される段線が記載された<sup>10</sup>。この「11段線」の意義及び法的性格に関する正式な説明は、中華民国及び中華人民共和国のいずれの政府によっても実施されていないが<sup>11</sup>、一部の中国人研究者によると、11段線が設定された目的は、南シナ海の島嶼に対する中国の主権が及び限界を示すためと、推認されている<sup>12</sup>。その後、1953年に、11段線からトンキン湾内及び南シナ海の北方の台湾南方海域に引かれていた二つのセグメントが削除され、新たに9のセグメントから形成された区画線となったものが中国で発行された地図に記

<sup>9</sup> Li Jinming and Li Dexia, “The Dotted Line on the Chinese Map: A Note,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, No. 3-4, 2003, p. 289.

<sup>10</sup> Zhiguo Gao and Bing Bing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications,” *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1, 2013, p. 102; Kuan-Hsiung Wang, “The ROC’s Maritime Claims and Practice with Special Reference to the South China Sea,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 41, No. 3, 2010, p. 243.

<sup>11</sup> Erik Franckx, “American and Chinese Views on Navigational Rights of Warships,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, 2010, p. 195.

<sup>12</sup> Gao and Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications,” p. 103.

載され、これが現在において認識されている「九段線」である<sup>13</sup>。その後中国で発行された様々な地図に九段線は記載されているが、それらの地図においては九段線を構成する個々のセグメントの位置及び長さ等は均一ではない<sup>14</sup>。

上述したような地図の発表を除き、その後、南シナ海における中国の顕著な行動は見られていなかったが、冷戦末期の1988年に事態が大きく動いた。同年初め、中国はスプラトリー（南沙）諸島を占領した。同諸島にはベトナムも進出していたことから、同年3月14日に中越両海軍がジョンソン礁周辺海域で激突し、中国海軍艦艇の砲撃によりベトナム海軍艦艇2隻が撃沈及び1隻が大破し、ベトナム軍人約80人が死傷する事態が生じた<sup>15</sup>。この事件以降、中国は南シナ海の島嶼に対する進出をより積極的かつ強引に進めてゆくこととなる。

他方で、東南アジア諸国連合（Association of South-East Asian Nations: 以下「ASEAN」）加盟諸国は、当時において既に域内における中国の存在及び影響力が今後拡大することを十分に認識しており、それ故に、上述したような中国の南シナ海への進出に大いなる危惧の念を抱いていた。その結果、1991年のASEAN外相会議の開催式に中国を招待して、同年からASEAN各国と中国の外相によるASEAN+1外相会議を開始した。このように、ASEANは、外交の場に中国を関与させて、南シナ海問題を含む各種の懸念事項を平和的な外交交渉によって解決する努力を開始したのである<sup>16</sup>。そして、かかる努力の一環として、2002年11月2日に中国とASEANにより開催された第8回ASEANサミット（ブノンペン）において、南シナ海行動宣言（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: 以下「DOC」）<sup>17</sup>が採択された。DOCは、約10年以上の長きに亘り議論されてきた、南シナ海における行動の基準を策定するための努力における最初の具体的な成果物として位置付けられている<sup>18</sup>。

<sup>13</sup> Jinming and Dexia, “The Dotted Line on the Chinese Map: A Note,” p. 290; Gao and Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications,” p. 103.

<sup>14</sup> LIS No.143, p.5. なお、中国以外の国（台湾を除く）で発行された地図においては、そもそも九段線の記載がない。

<sup>15</sup> 佐藤考一「中国と『辺疆』: 海洋国境—南シナ海の地図上のU字線をめぐら問題—」『境界研究』No.1, 2010年、20頁。

<sup>16</sup> 同上、25頁。

<sup>17</sup> <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>, as of 5 March 2015.

<sup>18</sup> Nguyen Hong Thao, “Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, 2001, pp.

DOC は、南シナ海における軍事的衝突の回避を主旨として策定された<sup>19</sup>。DOC は、国連憲章、UNCLOS 及び東南アジア友好協力条約 (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) を再確認し (パラグラフ 1)、UNCLOS で確認されている公海航行及びその上空飛行の自由は南シナ海においても適用されることを再確認し (パラグラフ 2)、そのうえで、関係諸国が南シナ海における領有権を巡る紛争を武力による威嚇や武力の行使に訴えることなく平和的手段により解決し (パラグラフ 4)、さらに、無人の島嶼に新たに人員を常駐させないこと (パラグラフ 5) 及び軍事演習の実施を自発的に告知すること (パラグラフ 6-c) 等を主要な内容としている。

DOC は文字どおり宣言であり、政策文書にとどまることから、中国及び ASEAN 諸国を法的に拘束するものではない<sup>20</sup>。しかしながら、DOC には 1999 年に策定された ASEAN 行動規範 (Code of Conduct) に盛り込まれていた事項が網羅的に含まれていることから、それは南シナ海問題に関する行動規範の最終的な採択に向けたものとして、一定の評価がなされている<sup>21</sup>。

## 2 馬越の大陸棚限界延長申請をめぐる応酬

中国と南シナ海の沿岸国との間で九段線をめぐる具体的な論争が生じたのは、2009 年以降である<sup>22</sup>。2009 年 5 月、マレーシア及びベトナムは、UNCLOS 第 76 条第 4 項、第 5 項及び第 8 項に依拠し、国連大陸棚限界委員会 (Commission on the Limits of the Continental Shelf: 以下「CLCS」) に対して、南シナ海における両国の 200 海里以遠の大陸棚限界延長にかかわる共同申請を実施した<sup>23</sup>。本共同申請に対し、中国は 2009

---

105-130.

<sup>19</sup> Nguyen Hong Thao, “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, No. 3-4, 2003, p. 281.

<sup>20</sup> 飯田将史「南シナ海問題における中国の新動向」『防衛研究所紀要』第 10 巻第 1, 2007 年、155 頁。

<sup>21</sup> Thao, “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” p. 282.

<sup>22</sup> Cf., Nguyen Hong Thao and Ramases Amer, “Coastal States in the South China Sea and Submissions on the Outer Limits of the Continental Shelf,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 42, No. 3, 2011, pp. 254-258.

<sup>23</sup> Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in respect of the southern part of the south China Sea, Part I: Executive Summary, MYS\_VNM\_ES\_DOC-01\_240409, 6 May 2009; See also

年5月7日に国連事務総長に宛てた口上書を提出した。本口上書において中国は、「南シナ海の島嶼及び近隣する海域並びに海底部分に対して争いのない主権を有しており、また、このことは中国政府の一貫した態度であり、国際社会にも広く周知せしめられている」と主張した<sup>24</sup>。そのうえで中国は、マレーシアとヴェトナムによる南シナ海における大陸棚限界延長申請は、同国が南シナ海において主張する主権、主権的権利及び管轄権を深刻に侵害するものであるとし、CLCS 手続規則附属書 I 第 5 条 (a) 項<sup>25</sup>に基づき、当該共同申請を評価検討しないよう嚴重に要求した<sup>26</sup>。なお、本口上書には九段線が描かれた地図が添付されていた<sup>27</sup>。

この中国の反論に対し、インドネシア、フィリピン及びヴェトナムがそれぞれの立場から異議を申し立てている。まず、インドネシアは、中国の「南シナ海の島嶼及び近隣する海域並びに海底部分に対して争いのない主権を有している」との主張について、インドネシアは、自身は南シナ海における中国との海洋をめぐる紛争の当事国ではないと断りながらも、中国が添付した地図に描かれている九段線について、設定のための地理的根拠及び法的地位について何らの説明もなされていないことを指摘し、九段線内側の海域に対する中国の主権的権利の主張は、かかる主権的権利及び管轄権が島から生じている海域にのみ限定されない限り、UNCLOS とは整合しないとの見解を示した<sup>28</sup>。そのうえで、インドネシアは、九段線には国際法上の根拠が明らかに欠如していると宣言した<sup>29</sup>。また、フィリピンも、国連事務総長に宛てた口上書において、カラヤン群島はフィリピンの領域であること、同群島の周辺海域は UNCLOS 第 121 条により決定されること、並びに九段線により囲まれる海域、海底及びその下部は、九段線によって何らの法的地位を担保されるものではなく、そもそも九段線それ自体が UNCLOS を中心とした海洋法上の根拠を有するものではないとし

---

UN DOC CLCS/64 (1 October 2009), Statement by the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the progress of work in the Commission, item 21.

<sup>24</sup> Note Verbale CML/17/2009, dated 7 May 2009 from the Permanent Mission of the People's Republic of China.

<sup>25</sup> 「領土または海洋の紛争が存在する場合、委員会は、当該紛争に関係するいかなる国が提出した場合には、検討し、または評価してはならない。」

<sup>26</sup> Note Verbale CML/17/2009.

<sup>27</sup> 本地図については、本論末の添付資料を参照。

<sup>28</sup> No.480/POL-703\_VII/10 (8 July 2010), Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of Indonesia dated 8 July 2010, para. 2.

<sup>29</sup> Ibid., para. 4.

ている<sup>30</sup>。さらに、九段線の内側の島嶼に対する中国の主権及び管轄権にかかわる主張は国際法の根拠を欠いている旨の指摘は、ヴェトナムによっても同様になされている<sup>31</sup>。

このような南シナ海の沿岸諸国からの反論に対して、中国は、2011年4月に再び国連事務総長宛てに口上書を提出して再反論を行った。本口上書において中国は、インドネシアから国際法上の根拠が欠落していると指摘された九段線への言及を慎重にも回避している。それにかわり、中国は、「1930年代以降、中国政府はスプラトリー（南沙）諸島の地理的範囲及びそれを構成する島嶼の名称を数回に亘り公表していると主張している<sup>32</sup>。さらに、中国は、「UNCLOSの関連規定並びに（中国の）領海及び接続水域に関する法律（1992年）及び排他的経済水域（以下「EEZ」）及び大陸棚に関する法律（1998年）においてスプラトリー（南沙）諸島は領海、EEZ及び大陸棚を有するとされている」と併せて主張している<sup>33</sup>。中国が本口上書において九段線への言及を回避した理由はなお不明であるが、他方で、スプラトリー（南沙）諸島がUNCLOS第121条の要件を充足する島である旨を明示的にしたのは本口上書が最初であり、注目に値する<sup>34</sup>。

### 3 九段線の法的性格を巡る議論

それでは、上述したような九段線をめぐる中国の主張は、UNCLOSを中心とする海洋法体制の下ではどのように評価されるのか。中国政府は、九段線の根拠並びにその国際法上の位置付け及び法的意義等について、国際社会に対して何ら具体的な説明を行っていない。このような中国の態度を、外交に戦略的曖昧性 (strategic ambiguity)<sup>35</sup> 又は政策的曖昧性 (policy

<sup>30</sup> Note Verbale No.000228 from the Permanent Mission of the Republic of Philippines dated 5 April 2011.

<sup>31</sup> No.86/HC-2009 (17 May 2009), Note Verbale from the Permanent Mission of the Socialist Republic of Viet Nam to the UN Secretary-General, dated 17 May 2009.

<sup>32</sup> Note Verbale CML/8/2011 dated 14 April 2011 from the Permanent Mission of People's Republic of China.

<sup>33</sup> Ibid. Cf., Michael Sheng-Yi Gau, "The U-Shaped Line and a Categorization of the Ocean Disputes," *Ocean Development and International Law*, Vol. 43, No. 1, 2012, p. 63.

<sup>34</sup> Nguyen-Dang Thang and Ngyen Hong Thao, "China's Nine Dotted Line in the South China Sea: The 2011 Exchange of Diplomatic Notes Between the Philippine and China," *Ocean Development and International Law*, Vol. 43, No. 1, 2012, p. 46.

<sup>35</sup> Robert Beckman, "The UN Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea," *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1, 2013, p. 156.

of ambiguity)<sup>36</sup>を帯びさせることにより、行動の幅を持たせるような方針として肯定的に捉えようとする議論も存在する。また、中国は、一方では沿岸国を中心として九段線に対する国際社会からの疑問及び懸念対して敢えて曖昧な態度を維持し、他方で、自らの意を体する中国人研究者に九段線の国際法上の位置付けについて様々な主張を行わせているようにも見受けられる<sup>37</sup>。ちなみに、九段線の法的性格を巡る議論は中国及び台湾双方の研究者により活発になされているが、元来、九段線を設定したのは中華民国であったという経緯に鑑みると、九段線を巡る法的な議論に関する限りは、国籍により両者を峻別する意義は積極的には認められない。

九段線の法的性格に関する議論は、島嶼に関するものと海域に関するものに大別される。まず、島嶼に関する議論は、九段線の内側海域に所在する島嶼は中国に帰属すると主張するものであり、これは第II章において取り扱う。次に、海域に関する議論については、さらに二とおりに区分される。それらは、島嶼に関する議論と同様、九段線の内側海域は中国に帰属するという主張と、九段線の内側海域においては、「海洋法条約以外の根拠により『中国が主権には至らない優先的な権利を行使できる海域』の限界を示す線」であるという、海域の使用に関する主張である。これらの海域に関する主張は、第III章及び第IV章においてそれぞれ取り扱うこととする。

## 第II章 島嶼の帰属にかかわる主張—「伝統疆界線」—

### 1 「歴史的権原による凝固」の概念と「伝統疆界線」の妥当性

まず、九段線内側の海域内のすべての島嶼（陸地）及びその周辺海域は中国（中華人民共和国／中華民国）に帰属しており、中国（中華人民共和国／中華民国）がこれらを管轄するという、「九段線は島嶼及び海域の中国（中華人民共和国／中華民国）への帰属を示す境界線である」とする立場が存在する<sup>38</sup>。この立場は、中国（中華民国／中華人民共和国）は1947年以降継続して九段線の内側海域に所在する島嶼に対する領域権原（*titre de souverain*）を主張しており、南シナ海のその他の沿岸国は中国の主張を黙認、あるいは、少なくとも明示的に反対しなかったことから、エ

<sup>36</sup> Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives," *Naval War College Review*, Autumn, Vol. 64, No. 4, 2011, p. 45.

<sup>37</sup> Taisaku Ikeshima, "China's Dashed Line in the South China Sea: Legal Limits and Future Prospects," *Waseda Global Forum*, No. 10, 2013, p. 32.

<sup>38</sup> E.g., Zhiguo Gao, "The South China Sea: From Conflict to Cooperation?," *Ocean Development and International Law*, Vol. 25, No. 3, 1994, p. 346.

リトリア／イエメン仲裁裁定(1st Stage)(2001年)を引用し<sup>39</sup>、島嶼に対する歴史的権原が凝固した(*la consolidation par titre historiques*)と主張する<sup>40</sup>。なお、「歴史的権原による凝固」という概念は、先占(occupation: 海洋を対象とはせず)や時効(prescription: 無主地(*terra nullius*)を対象とはせず)とは異なる概念であり、それは領域状態の安定性の確保を主たる目的として、時効や黙認あるいは長期の所有などで創設されて凝固された歴史的権限の存在及び不存在を第三者の評価に委ねて、その柔軟な適用により個別的に紛争を解決しようとするものである<sup>41</sup>。この立場に立つと、九段線はデモケーション・ライン(*demarcation line*)に該当することとなる。

この点に関連し、例えば中国社会科学院中国边疆史地研究センターの李国強によると、中国国内においては、九段線は近代海洋法規則の形成以前から存在しており、それは断続国境線として長期間にわたり歴史的に発展してきたと認識されているようである<sup>42</sup>。李国強は、九段線の線内は中国領及び線外は隣国領域または公海に該当することから、九段線は外部との境界を示す「伝統疆界線」であるとの理解を紹介している<sup>43</sup>。その上で、李国強は、九段線は、中国の歴史的な発展のもとで形成され、それは近代以来の中国人民の南シナ海での活動範囲に対する認識を反映しているとする。また、李国強は、「九段線は中国人民の頭に染み込んでいるので、これに適切な法的な地位を与えることが必要である」と、併せて主張している<sup>44</sup>。さらに、九段線の内側海域を群島水域のアナロジーとして捉え、九段線の内側の島嶼は中国(中華人民共和国／中華民国)の主権下にあり、さらに、海域についても中国(中華人民共和国／中華民国)の優先的権利が及ぶと主張する論調も存在している<sup>45</sup>。

中国は、南シナ海の島嶼とその周辺海域について議論の余地のない主権

<sup>39</sup> *Eritrea/Yemen Award of the Arbitral Tribunal in the First Stage of the Proceedings (Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute)* (9 October 1998), para. 91. Cf., 桜井利江「エリトリア／イエメン仲裁裁定」松井芳郎編集代表『判例国際法第2版』、東信堂、2006年、518-522頁。

<sup>40</sup> Gao and Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications,” p. 116.

<sup>41</sup> 酒井啓宣、寺谷広司、西村弓、濱本正太郎、『国際法』、有斐閣、2011年、195頁。

<sup>42</sup> 李国強「中国と周辺国家の海上国境問題」『境界研究』No.1(2010年)、52頁。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 同上、53頁。

<sup>45</sup> Kuan-Ming Sun, “Policy of the Republic of China towards the South China Sea: Recent Development,” *Marine Policy*, Vol. 19, No. 5, 1995, p. 403.

を有していると主張しており、この方針は1951年の外交声明において既に明らかにされている<sup>46</sup>。したがって、先の「伝統疆界線」なる理屈には、その適否はともかくとして、上述したような中国の方針との適合性は確認される。

このような「伝統疆界線」なる概念が近代国際法、特に海洋法に照らし合わせどの程度の妥当性を有するののかという疑問が指摘されるが、それについてはひとまずは措く。他方で、九段線の内側に所在する海域には、スプラトリー（南沙）諸島、パラセル（西沙）諸島及びスカボロー礁等という、領有権を巡り沿岸国との紛争の対象となっている島嶼が存在している。これらの九段線の内側海域に所在する島嶼の帰属については個別の検討が必要となることから、本論においては行わない。然るに、中国が主張する島嶼に対する領有権の確立のために、先に引用した歴史的権原による凝固というものが、関連する判例で示されたように形成されていることについて第三者による客観的な評価が存在しているというわけではない。また、UNCLOS においては、紛争の解決は当事国間の協議によるか、それが不可能な場合には、条約第15部の紛争処理手続きによるものとされている。さらに、慣習法を含めた現在の海洋法体制の下では、ある特定の国家が一方的にデモケーション・ラインを設定して、その内側のすべての島嶼に対する領有権を主張することは許容されるものではない<sup>47</sup>。

## 2 低潮高地の領有にかかわる主張

島嶼に対する領有権の主張との連関において、中国によるスプラトリー（南沙）諸島の低潮高地の領有についての主張並びに埋め立て及び建築物の構築が目される。海洋法上、低潮高地とは、自然に形成された陸地であって、低潮時には水に囲まれて水面上にあるが高潮時には水中に没するものをいう（UNCLOS 第13条）。また、低潮高地は沿岸を構成しない。さらに、UNCLOS 第6条では礁に関する独立した規定が設けられていることから、両者は明確に区別されている。

UNCLOS には低潮高地の領有または帰属に関する規定は存在しないが、国際判例においては、以下に引用するような判断が国際司法裁判所（International Court of Justice: 以下「ICJ」）により示されている。まず、カタールとバーレーンとの間で領海の画定に関連して、両国が主張す

<sup>46</sup> 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出および『海洋権益』維持活動について」『レファレンス』平成25年11月号、2013年11月、28頁。

<sup>47</sup> LIS No.143, pp. 13-14.

る領海が重複している海域に所在する低潮高地の帰属が問題となったカタルールとバーレーン間での海洋境界確定及び領土問題事件判決(2001年)においては、ICJは低潮高地に関する領域主権の取得について海洋法条約規則は沈黙していることを認めつつも<sup>48</sup>、この問題は島及びその他の陸地と同様の感覚(sense)で考えることはできないとしている<sup>49</sup>。また、同じく低潮高地に対する主権の帰属が争われたペドラブランカ/ブラウバトゥプテ、ミドル・ロックス及びサウス・レッジに対する主権事件判決(2008年)においては、ICJは低潮高地の帰属を問題とすることなく領海の境界画定を行い、その後、それぞれの領海内に所在する低潮高地は沿岸国に帰属するとの判断を行った<sup>50</sup>。

UNCLOSにおいては、三角州その他の自然条件が存在するために海岸線が非常に不安定な場所においては、直線基線を引くために低潮線上の海へ向かって最も外側に適当な諸点を選ぶことができるとされる(第7条2項)。他方で、低潮高地との間に直線基線を引くことはできないものの(第7条第4項第1文)、恒久的に海面状にある灯台その他これに類する施設が低潮高地の上に建設されている場合、及び低潮高地との間に基線を引くことが一般的な国際的承認を受けている場合はこの限りではないとされている(第7条第4項但書)。本規定は、低潮高地の上に航海を補助するために不可欠な施設である灯台等の人工構造物を建築することが必要であるという事実を勘案したものであるが、他方で、灯台等が「適切に(in situ)」構築されてからの経過時間については、海洋法条約規則<sup>51</sup>は沈黙している<sup>52</sup>。したがって、このような事由を恣意的に解釈する沿岸国が、元来直線基線を引くための諸点には該当しない低潮高地をそのようなことが可能なもの

<sup>48</sup> *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, Judgment of 16 March 2001, ICJ Reports 2001, para. 205.

<sup>49</sup> *Ibid.*, para. 206.

<sup>50</sup> *Case Concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia v. Singapore)*, Judgment of 23 May 2008, ICJ Reports 2008, paras. 297-299. Cf., *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment of 19 November 2012, ICJ Reports 2012, paras. 182-183; Ninke Grossman, "Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), International Court of Justice Judgment on disputed islands and maritime boundaries," *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 2, 2013, p. 399.

<sup>51</sup> UNCLOS 第7条は、公海条約(1958年)第4条を引き継いだ規定である。

<sup>52</sup> Geoffrey Marston, "Low-Tide Elevations and Straight Baselines," *British Year Book of International Law 1972-1973*, Oxford University Press, 1975, p. 423.

へと都合よく転換 (convert) させる可能性が一部において指摘されている<sup>53</sup>。そして、上述したような事態は、状況によっては「蛙飛び (leap-frogging) による領海の拡大」につながるとの懸念が指摘されているところである<sup>54</sup>。

上記の懸念は、スプラトリー (南沙) 諸島に対する中国の領有権主張との連関において一層重要である。スプラトリー (南沙) 諸島は、島のほかに多数の岩、礁及び低潮高地から構成されるが、中国は、スプラトリー (南沙) 諸島において低潮高地を占拠しそこに建築物を構築して、それがあたかも島と同様であるかの如き領有権の主張を行っている<sup>55</sup>。ちなみに、沿岸国は EEZ における人工島等について領海を主張することはできず、単に 500 メートル以内の安全水域 (safety zones) を設定できるととどまる (UNCLOS 第 60 条第 5 項)。なお、本水域設定の趣旨は、人工島近傍における航行安全 (safety of navigation) を確保することであり、かかる目的を達成するために沿岸国が関連する立法を行うことが許容されている<sup>56</sup>。

### 3 島嶼を巡る最近の動向

近年、南シナ海の沿岸国たる ASEAN 諸国と中国との間で、南シナ海をめぐる関係は緊張の度合いを増しており<sup>57</sup>、なかでも、中国とフィリピンとの対立が特に先鋭化している。より具体的には、2012 年 4 月に、中比両国が領有権を主張するスカボロー礁において、フィリピン海軍艦艇が中国漁船に立ち入り検査を行ったことに端を発し、フィリピン沿岸警備隊と中国海監総隊及び漁政等のそれぞれの公船が対峙し、その後、中国が同礁を事実上支配するという事態が生起している<sup>58</sup>。本事態を受けてフィリピンは、ASEAN の枠組みにおいて問題の鎮静化と解決を試みたが、同年 7 月の ASEAN 外相会議においては、中国寄りのスタンスをとる議長国カン

<sup>53</sup> Donald Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010, pp. 45-46.

<sup>54</sup> *ICJ Report 2001*, para. 207.

<sup>55</sup> LIS No. 143, p. 13. Cf., 佐藤「中国と『辺疆』: 海洋国境—南シナ海の地図上の U 字線をめぐる問題—」、20 頁。

<sup>56</sup> Staya N. Nadan Shabtai Rosenne and Neal R. Grandy eds., *United Nations Conventions on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. II, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 586.

<sup>57</sup> Leszek Buszynski, “Rising Tensions in the South China Sea: Prospects for a Resolution of the Issue,” *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2, 2010, pp. 88-94; Guifang (Julia) Xue, “Deep Danger: Intensified Competition in the South China Sea and Implications for China,” *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 17, No. 2, 2012, pp. 308-312.

<sup>58</sup> 鶴田順「東アジアの海洋権益をめぐる紛争・対立と海上法執行機関」、<http://www.nippon.com/ja/iin-depth/a0150/>, as of 9 March 2015.

ボジアとフィリピン及びヴェトナムが共同声明における南シナ海への言及をめぐり対立したことから、ASEAN 史上はじめて共同声明が採択されず、結果として、ASEAN の能力の限界を囿らずとも露呈せしめることとなった<sup>59</sup>。

2013年1月22日、フィリピンは、中国への対抗として UNCLOS 第 287 条及び同附属書VIIに基づき、中国に対する仲裁手続きを開始した<sup>60</sup>。フィリピンが「西フィリピン海におけるフィリピンの海洋管轄権に関する中国との紛争」という件名で常設仲裁裁判所 (Permanent Court of Arbitration: 以下「PCA」) に対して行った請求の通告と内容の要旨は、「南シナ海の水域及び海底にかかわる両当時国の特権及び義務は、UNCLOS によって規律されるのか、中国による九段線に基づく主張は UNCLOS と合致せず無効であるのか、フィリピンと中国が領有権を主張しているスプラトリー(南沙) 諸島の地形は、UNCLOS 第 121 条に鑑みた場合に島、低潮高地、水中海嶺のいずれであり、また、それは 12 海里を超える海洋区分を生じせしめるものであるのか、及び中国は南シナ海において UNCLOS の下でフィリピンが享受する航行にかかわる権利及びフィリピンが設定する EEZ 及び大陸棚における権利を侵害しているのか」につき判断することである<sup>61</sup>。これに対して、中国は、同年2月1日、フィリピン宛ての口上書で南シナ海問題における自国の立場を説明するとともに、送付されたフィリピンの請求の通告と内容を送り返すという措置を講じた<sup>62</sup>。さらに、中国政府は、本件に関する *Position Paper* を発表し、フィリピンの請求内容が UNCLOS 第 288 条第 1 項に規定されている「同条約の解釈または適用に関する紛争」には該当しないことからそもそも無効であること、及び本仲裁は海洋境界面定に関する判断が含まれ、中国は UNCLOS 批准時において同 298 条第 1 項柱書及び同条第 1 項 (a) (i) に記される「大陸又は島の領土に対する主権その他の権利に関する未解決の紛争についての検討が必要となる紛争については調停に付さない」旨の選択的適用除外宣言を

<sup>59</sup> 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観 2014 年』、防衛省防衛研究所、2014 年、137-138 頁。

<sup>60</sup> Republic of the Philippines, Department of Foreign Affairs, Statement by Secretary of Foreign Affairs Albert del Rosario on the Submission of the Philippines' Memorial to the Arbitral Tribunal, 30 March 2014.

<sup>61</sup> The Philippines, Notification and Statement of Claim, 22 January 2013, attached to the Statement by Secretary of Foreign Affairs Albert del Rosario on UNCLOS Arbitral Proceedings against China to Achieve a Peaceful and Durable Solution to the Dispute in the WPS.

<sup>62</sup> PCA Press Release of 27 August 2013.

行っていることから<sup>63</sup>、PCAは本件に関する管轄権を有しないと主張している<sup>64</sup>。

このように、中国は仲裁手続への欠席を決定したが、仲裁手続そのものは、UNCLOS 附属書VII第9条の「いずれの紛争当事者が欠席または弁護を行わないことは手続きの進行を妨げるものではない」という規定にしたがい、整斉と進行しているようである<sup>65</sup>。フィリピンは、PCAへの請求内容に海洋境界画定及び島嶼の帰属についての事項を慎重にも含ませていないが<sup>66</sup>、九段線に関する検討においては海洋境界画定に関する事項がおそらくは含まれるであろうことから、本件は中国の選択的適用除外宣言の対象とされ、PCAは管轄権を有しないとの判断が下される可能性が指摘されている<sup>67</sup>。いずれにしても、本件は九段線との連関を有する UNCLOS 附属書VIIに基づく仲裁手続として注目を集めている<sup>68</sup>。

### 第三章 海域の帰属—歴史的水域—

#### 1 歴史的水域の概要

次に、九段線の内側は、歴史的水域 (historic waters) の法理により中国の内水であり、全面的な主権の行使が可能であるとする立場が存在する<sup>69</sup>。歴史的水域とは、沿岸国が長年にわたり継続した史的慣習により領域として扱い、かつ有効に管轄権を行使している海域であり、また、このような実行に対して諸外国も一般的に異議を唱えていないという事由により

<sup>63</sup> United Nations Division for Ocean Affairs and Law of the Sea Declaration and Statements, [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_declarations.html](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.html), visited 27 February 2014.

<sup>64</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Position Paper of the Government of the Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (7 December 2014).

<sup>65</sup> PCA Press Release of 17 December 2014.

<sup>66</sup> Mark E. Rosen, *Philippine Claims in the South China Sea: A Legal Analysis*, CAN Occasional Paper, Centre for Strategic Studies, 2014, p. 39.

<sup>67</sup> 田中則夫「国連海洋法条約付属書VIIに基づく仲裁裁判」浅田正彦、加藤信行、酒井啓宣編『国際裁判と現代国際法の展開』、有斐閣、2014年、211頁。

<sup>68</sup> Cf., Stefan Talmon and Bong Bong Jia, *The South China Sea Arbitration: A Chinese Perspective*, Hart Publishing, 2014, pp.v-vi. なお、近年におけるPCAの活動状況については、石塚智佐「近年における常設仲裁裁判所 (PCA) の展開 (1) (2・完)」『一橋法学』第6巻第2号、2007年、1055-1079頁 (1): 同第6巻第3号、2007年、1479-1496頁 (2・完) を参照。

<sup>69</sup> E.g., Gau, "The U-Shaped Line and a Categorization of the Ocean Disputes," p. 62.

形成される歴史的権原 (historic title) の存在なしには内水と取り扱われなかった海域を意味する<sup>70</sup>。歴史的な水域について定める単一の制度は存在せず、チュニジア・リビア大陸棚事件本案判決 (1982年) においても示されているように、それらは、慣習国際法が支配するところである<sup>71</sup>。また、歴史的な水域は慣習国際法においても特異かつ例外的な存在であり、関連するICJの判例においても、事例毎に個別の判断がなされてきた<sup>72</sup>。

歴史的な水域が成立するためには、以下に記す要件が必要であるとされる。まず、沿岸国の海域に対する実効性 (effectiveness) ある管轄権の行使である<sup>73</sup>。次に、例えば北海大陸棚事件判決 (1969年) において示されているように、事実関係における国家実行が広範囲かつ同一に継続していることである<sup>74</sup>。さらに、沿岸国の国内立法等の一方的行為のみに依らず、諸外国の一般的容認に裏付けられた非抗争性が存在することも必要とされている<sup>75</sup>。本要件は、諸外国による異議のない事実としての一般的な容認 (the absence of convincing evidence to the contrary) であると解されており<sup>76</sup>、より具体的には、当該海域の特殊な地位について争われていないということの意味する<sup>77</sup>。また、上述の容認には、自国の利益が特に影響を受ける国家 (states whose interest are specially affected) の実行が含まれる<sup>78</sup>。ちなみに、日本においては、瀬戸内海が歴史的な水域であるとされる<sup>79</sup>。

<sup>70</sup> *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Judgment of 18 December 1951*, ICJ Reports 1951, p. 131.

<sup>71</sup> *Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya), Judgment of 24 February 1982*, ICJ Reports 1982, para. 100.

<sup>72</sup> Ibid. Ref., ICJ Reports 1951, p. 138; *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador v. Honduras; Nicaragua intervening), Judgment of 11 September 1992*, ICJ Reports 1992, para. 420.

<sup>73</sup> ICJ Reports 1951, pp. 132-133.

<sup>74</sup> *North Sea Continental Shelf Case (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), Judgment of 20 February 1969*, ICJ Reports 1969, para. 74.

<sup>75</sup> Constantine John Colombos, *The International Law of the Sea*, 5th Revised ed., David McKay Company Inc., 1962, p. 108.

<sup>76</sup> ICJ Reports 1951, p. 138.

<sup>77</sup> 林久茂「テキサダ号事件」松井編集代表『判例国際法第2版』、163頁。

<sup>78</sup> ICJ Reports 1969, para. 74.

<sup>79</sup> テキサダ号事件控訴審判決 (大阪高裁 (1981年11月19日)) では、「水域全体の沿岸は終始我が国 (日本) が領有し、それに囲まれた水域には、我が国の海運、漁業その他の産業が進出し、政治的統制、防衛及び軍事上の規制がなされ、慣行により我が国の排他的権威の下に従属してきていると認められる」とされた。林「テキサダ号事件」、162頁。Cf., 大平善悟「瀬戸内海の法的地位—紀伊水道における海上衝突に関する管轄権—」『青山法学論集』第14巻第4号、1973年、115頁; 湯山智之「歴史的な水域に関する米連邦最高裁判所の判例」『立命館法学』第333・334号、

オCONNELL (Daniel Patrick O'Connell) によると、歴史的水域は以下に記されるような3とおりに分類される<sup>80</sup>。まず、UNCLOS 第10条第6項でも言及されている歴史的湾であり、これは、湾に関する国際法(海洋法)の一般的な規則<sup>81</sup>よりも広い湾であり、歴史的に認められてきたものをいう<sup>82</sup>。次に、何れの既存の規則によっても説明できない公海上における海域であり、これは、歴史的水域の主張がなければ公海として取り扱われる海域である。このような海域としてはトンガが主張した海域が存在するが、当該海域はUNCLOSの下では群島水域として取り扱われている。さらに、海域の性質により沿岸に関連付けられているが既存の規則と抵触する海域であり、その代表的事例が、ノルウェー漁業事件(1951年)<sup>83</sup>において論点となったノルウェーが一方的行為(unilateral acts)により直線基線を設定し、基線の内側海域を内水化した実行である<sup>84</sup>。本実行は、「九段線の設定は中国の一方的行為による海洋境界画定に該当する」と考えた場合に重要な示唆を与えることから、次項においてやや詳細に検討することとする。

## 2 一方的行為による海洋境界画定

厳密な意味における一方的行為(unilateral acts *stricto sensu*)とは、国際法上の義務を生じさせる意図をもって国により表明される公式の宣言の形式をとるものであり<sup>85</sup>、①国際法適用行為と②国際法生成行為とに分類される。これらのうち、①は、既存の国際法規則に依拠して所定の法的効果を生じせしめる一方的行為であり、例としては、条約に対する留保の表明、EEZの設定、選択条項受諾宣言の実施(ICJ規定第36条)が挙げられる。また、②は、ある特定の事象をめぐる、一見したところでは国家の行為が既存の国際法規則に抵触するとみられるような場合においても、

---

2010年、1686頁。

<sup>80</sup> Daniel Patrick O'Connell (edited by Ian A. Shearer), *The International Law of the Sea*, Vol. 1, Clarendon Press, 1982, pp. 417-418.

<sup>81</sup> UNCLOS 第10条参照。

<sup>82</sup> Cf., Robin Rolf Churchill and Alan Vaughan Lowe, *The International Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester University Press, 1999, pp. 43-45.

<sup>83</sup> *ICJ Reports 1951*, pp. 116, ff.

<sup>84</sup> Yehuda Z. Blum, *Historic Title in International Law*, Martinus Nijhoff, 1965, p. 310.

<sup>85</sup> International Law Commission, Text of the Guiding Principles applicable to unilateral, declarations of States capable of creating legal obligations adopted by the Commission, Preambular, reprinted in UN DOC A/61/10, Report of the International Law Commission fifty-eighth session (1 May-9 June and 3 July-11 August 2006), p. 370.

諸国の一般的受忍を通じてそれが新たな法の形成する契機となるような場合である<sup>86</sup>。加えて、一方的行為（宣言）としての主張の妥当性は、国際法との連関において考慮されるべきとされている<sup>87</sup>。

本論での検討において問題となるのは、上記の②の場合である。海洋法の歴史を紐解くと、国家の一方的行為により新たな制度が構築されてきた実行は一定数存在し、その代表的事例としてしばしば引用されるのが、先に引用した、ノルウェーが一方的宣言により直線基線を設定して領海を画定した事例である。ノルウェー北部海域はタラ等の漁業資源に恵まれており、長きにわたり専らノルウェー人により漁業が営まれてきた。ところが、20世紀に入り、外国の蒸気船が当該水域で漁業を行うようになり、特に英国漁船による漁獲がノルウェーのそれを上回るようになった。かかる事態に危機感を覚えたノルウェー政府は、外国漁船の漁業を禁止した。その結果、外国漁船の拿捕事案が頻発し、それらの多くは英国船であった。さらに、1935年にノルウェーは、同国の北部海域に「漁業水域」（実質的には領海）を画定するための直線基線を定めた勅令を發布した。この直線基線の妥当性をめぐり、ノルウェーと英国は第二次世界大戦をまたいで交渉を継続したが、満足な結果を導き出せなかった。その結果、1949年9月28日、英国はICJ規定第36条第2項を根拠にこの紛争をICJに付託した。英国の請求内容は、基線を決定する際の国際法原則の宣言と、英国漁船への干渉にかかわるノルウェーの損害賠償であった<sup>88</sup>。

ノルウェーによる直線基線の設定について、ICJは、まず「海洋境界面

<sup>86</sup> 杉原高嶺『国際法講義』、有斐閣、2008年、81-82頁；Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law, Ninth ed., Vol. I: Peace*, Longman, 1992, p. 1191. Cf., *Nuclear Test Case (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, ICJ Reports 1974*, para. 43-46; *Nuclear Test Case (New Zealand v. France), Judgment of 20 December 1974, ICJ Reports 1974*, para. 46-48. 他方で、利害関係国が信義則の原則（principle of good faith）に基づきある国により実施された一方的宣言（一方的行為）を了知し信頼するならば、当該利害関係国はかかる一方的宣言（一方的行為）により創設された義務が履行されるよう要求する権利を有するとされる。*Nuclear Test Case, (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, ICJ Reports 1974*, para. 46; 柴田明徳「核実験事件」松井編集代表『判例国際法第2版』、22頁。

<sup>87</sup> Hersch Lauterpacht, "Sovereignty over Submarine Areas," *British Year Book of International Law Vol. 27*, 1950, pp. 397-398; Masahiro Miyoshi, "China's "U-Shaped Line" Claim in the South China Sea: Any Validity Under International Law?," *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, No. 1, 2012, p. 5.

<sup>88</sup> *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Application Instituting Proceedings, (24 September 1949), ICJ Reports 1951*, pp. 8-12; 柴田明徳「ノルウェー漁業事件」松井編集代表『判例国際法第2版』、156頁。

定をなし得るのは沿岸国に限定されることから、それは必然的に沿岸国による一方的行為 (unilateral act) とならざるをえないとしても、当該行為の有効性は、第三国の権利との関係を規律する国際法に依拠する」という前提を示した<sup>89</sup>。そして、ICJ は、沿岸国は現地の事情を勘案して直線基線の長さを選定できる立場にあり、また、一般国際法も、基線の引き方についても地域毎の特別な事情に対応すべきとしているとした<sup>90</sup>。そのうえで ICJ は、ノルウェーが、領海画定に関する制度を国際連盟事務局長への覚書<sup>91</sup>、ノルウェー最高裁判所判決<sup>92</sup>及びフランスとの外交文書のやり取りによる支援<sup>93</sup>によって国際的に周知せしめており、これが法的拘束力を有する一方的行為としての通告に該当するとした。さらに、ICJ は、ノルウェーの一方的宣言による方式は、本紛争の発生以前から諸外国の一般的容認 (general tolerance) により歴史的に凝縮し (historical consolidation)、すべての国に対して対抗可能であり、かつ国際法に違反するものではないと結論付けた<sup>94</sup>。このように説明したうえで ICJ は、英国はこのノルウェーによる一方的行為を無視することはできないとみなした<sup>95</sup>。さらに、ICJ は、直線基線が低潮線規則の一つの適用方式であるという論理でそれを正当化する一方で、直線基線の長さを規制する国際法は存在しないとしつつも<sup>96</sup>、英国による長期にわたる抗議の欠如及び国際社会の一般的な容認を国際法上の根拠として、ノルウェーの通告という一方的行為は英国に対して対抗力 (opposability) を持ち得るとしたのである<sup>97</sup>。

ちなみに、上述した ICJ の判断に関し、奥脇直也は、ノルウェーによる直線基線の設定は国際法上の特殊な行為であるとしながらも、本件は基線の設定に関する一般国際法上の関連規則を抽出し、直線基線はかかる一般国際法規則の特殊な場合への適用であると主張している<sup>98</sup>。そのように整理したうえで、奥脇は、特定の直線基線の設定が基線の設定にかかわる一般国際法上の要件<sup>99</sup>を充足させていることから、具体的に設定された直線

<sup>89</sup> *ICJ Reports 1951*, p. 132.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>94</sup> *Ibid.*, pp. 138-139.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 142; 柴田「核実験事件」、159頁。

<sup>97</sup> *ICJ Reports 1951*, p.142.

<sup>98</sup> 奥脇直也「過程としての国際法—実証主義国際法論における法の変化と時間の制御—」『世界法年報』第22号(2002年)、75頁。

<sup>99</sup> 海岸線の一般的方向、内水として取り込まれる海域の本土との一体性及び密接な

基線が関係国に対抗可能であると整理する<sup>100</sup>。そして、奥脇は、本件においては直線基線の設定にかかわる規則が一般国際法上存在しておらず、そのような意味において法の欠缺 (*lacunae*) により特定の直線基線の設定が対抗力を有すると ICJ が結論付けているわけではなく、むしろノルウェーの一方的国内措置としての直線基線の設定という行為は、先の要件を充足したうえでなお残される選択肢のいずれかひとつを選択する国家の裁量の範囲内にとどまり、その裁量の範囲内において原告である英国に対抗可能であると主張する<sup>101</sup>。また、そうでなければ、既成事実を事後的に合理化及び正当化することにより、既存規則の機能を全面的に否定する危険性があると、奥脇は指摘している<sup>102</sup>。

### 3 UNCLOS 体制下における妥当性

以上に引用したのは、UNCLOS の発効以前における慣習国際法による直線基線の設定の事例である。然るに、UNCLOS においては、EEZ、大陸棚及び公海に関連するいずれの条文にも、歴史的な主張に関する例外規定は設けられていない。UNCLOS が EEZ、大陸棚及び公海における歴史的権利を容認しているのであれば、その旨がドラフティングに反映されているべきであるが、UNCLOS の関連条文はそのようには起草されていない。また、UNCLOS 第 10 条第 6 項、第 15 条及び第 298 条は、歴史的湾及び歴史的権原という慣習国際法上の概念を確認しているにとどまり、UNCLOS においてこれらの概念に新たな規則の設定または定義付けがなされているというわけではない<sup>103</sup>。さらに、UNCLOS は、直線基線に関する規定を設けてはいるものの (第 7 条)、そこでは歴史的権利に関する言及はないことから、UNCLOS は、歴史的権利による海域に対する主権の取得、つまり、新たに内水を取得することを認めていないものと解される<sup>104</sup>。このように、6 つの沿岸国を有する広大な南シナ海において、歴史

---

結合、長期にわたる一般的慣行により確立される沿岸社会にとって重要な経済的利益等。

<sup>100</sup> 奥脇「過程としての国際法—実証主義国際法論における法の変化と時間の制御—」、75 頁。

<sup>101</sup> 同上。

<sup>102</sup> 同上。

<sup>103</sup> Nadan, et al, *United Nations Conventions on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. II, p. 118.

<sup>104</sup> Florian Dupuy and Pierre-Marie Dupuy, “A Legal Analysis of China’s Historic Claims in the South China Sea,” *American Journal of International Law*, Vol. 107, No.1, 2013, p. 138.

的水域の法理を援用して、一方的行為（宣言）として他の沿岸国が九段線を越えてUNCLOSで規定された手続きにしたがいEEZや大陸棚を延長することを否定することは、UNCLOSを中心とする海洋法制度の下では困難であるといわざるをえない<sup>105</sup>。

そして、1962年に国連事務局が作成した『歴史的水域を含む歴史的水域の法制度』と題されている報告書によると、このような事情は、領海及び接続水域に関する条約（1958年）の起草過程においても同様であった<sup>106</sup>。当時においても、歴史的水域は海洋法の例外であることから、その概念をジュネーヴ海洋法条約に導入することは好ましいことではないと判断され、また、歴史的水域は慣習国際法上の概念であることから、ジュネーヴ海洋法条約の締約国にとってはあくまで条約規則が優先するとされたのである<sup>107</sup>。つまり、既に第1次海洋法会議において、海域に対する歴史的な主張は海洋法の例外であるから、かかる主張を行う国は、当該主張を行うための強い理由とともにその趣旨を広く国際社会に周知徹底せしめなければならないと認識されていたのである<sup>108</sup>。

このように、歴史的水域の法理とは、海洋法の下で公海とされる海域にある特定の事由により領水（内水）とする場合における権原を説明することにほかならず<sup>109</sup>、このことは、古くから支配的な学説においても確認されている。例えば、ジデル（Gilbert Gidel）は、歴史的水域の主張とは、海洋に対して適用されることが一般的に認められた原則により公海としての地位を有する海域を国の領海とすることであるから、かかる主張は例外

<sup>105</sup> 田中「国連海洋法条約付属書VIIに基づく仲裁裁判」、211頁。

<sup>106</sup> UN DOC A/CN.4/143, *Juridical Regime of Historic Waters Including Historic Bays-Study Prepared by the Secretariat, reprinted in Yearbook of International Law Commission 1962*, Vol. 2, United Nations, 1962, paras. 72-76. 本報告書は、領海及び接続水域に関する条約第7条の湾に関する規定において歴史的水域が除外されていることを問題として、歴史的水域の定義あるいは内容を正確に把握しようとするを第一義的な目的としたものであったが、結果として、歴史的水域の法制度まで範囲を拡大して作成された。中村洸「歴史的水域の制度の法典化について—歴史的水域を含む歴史的水域の法律制度・国際連合の事務局によって準備された研究・記録に関連して—」『法学研究』第38巻第4号、1965年、33頁。なお、本報告書の内容は、歴史的水域及び歴史的水域に関する慣習国際法を確認して取りまとめたものとして評価されている。西本「南シナ海における中国の主張と国際法上の評価」、240頁。

<sup>107</sup> UN DOC A/CN.4/143, para. 75.

<sup>108</sup> *Ibid.*, paras. 125-130.

<sup>109</sup> 中村洸「歴史的水域又は歴史的水域の法（一）」『法学研究』第29巻第6号、1956年、5頁。

的であるが故に例外的な事由によってのみ正当化されるとしている<sup>110</sup>。

#### 4 中国の実行との連関

中国は、九段線の内側海域が内水であるとの主張を正式には行っていない。また、一般的に地図は(海洋)境界画定のための権原を構成するものではなく(国境紛争事件判決(1986年))<sup>111</sup>、あくまで参考資料にとどまる(パルマス島事件仲裁裁定(1928年))<sup>112</sup>。さらに、当該海域を中国の歴史的な海域であるということに関する諸外国の容認も存在していないことから、歴史的な水域の成立のためのいずれの要件も確認できない。また、なによりも中国の実行が、九段線の内側海域は内水ではないことを示唆している。まず、中国は、1958年の領海宣言において、「12海里の領海制度は、本土、沿岸部の島嶼のほか、台湾及びその周辺の島嶼並びに公海で隔てられた中国に属するすべての島嶼を含む中国のすべての領域に適用される」(下線強調筆者追加)<sup>113</sup>として、南シナ海において中国が領有を主張している島嶼と中国本土の間には公海部分が存在することを中国が認識していることを示している。さらに、EEZ及び大陸棚に関する法律では、中国は南シナ海にはEEZが存在するとしている。九段線の内側海域に歴史的な水域(内水)の存在を主張することは、上述した中国の実行と整合しない<sup>114</sup>。なお、中国の国家海洋局発行の『中国海洋発展報告2011』においては、「海洋国土組成」なる概念が示されている<sup>115</sup>。「海洋『国土』的組成」という領域を連想させる表現が用いられているものの、そこで具体的な事項として掲げられているのは、領海、EEZ及び大陸棚であり、その限りにおいてはUNCLOSとの整合が図られているように見受けられる。なお、中国は、これらの海域を総括して「国際水域」(international waters)<sup>116</sup>と表現し

<sup>110</sup> Gilbert Gidel, *Le droit international public de la mer*, tome 3, Mellottée, 1934, pp. 621-623.

<sup>111</sup> *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republic of Mali)*, Judgment of 22 December 1986, ICJ Reports 1986, para. 54.

<sup>112</sup> *The Island of Palmas Case (or Miangas) (United States of America v. The Netherlands) (4 April 1928)*, Reports of International Arbitral Awards, Vol.2 (1928), p. 852. Cf., Gerlad Blade, “The Depiction of International Boundaries on Topographic Maps,” *IBRU (International Boundaries Research Unit, Durham University) Boundary and Security Bulletin*, April 1995 (1995), p. 45.

<sup>113</sup> Note Verbale CML/8/2011.

<sup>114</sup> Dupuy and Dupuy, “A Legal Analysis of China’s Historic Claims in the South China Sea,” p. 135.

<sup>115</sup> 国家海洋局『中国海洋発展報告2011(China’s Ocean Development Report 2011)』、海洋出版社、2011年、507頁。

<sup>116</sup> 国際水域とは、米国が採用している観念である。坂元茂樹によると、他の諸国

ている。そして、少なくともこれらの記述に関する限りは、中国は領海以遠の海域及びその上部区域を中国の領域（領海及び内水）であるとはしていないようである<sup>117</sup>。

加えて、ヴェトナム及び台湾との間での領有権を巡る紛争が存在しているパラセル（西沙）諸島において中国が直線基線（群島基線）を設定したことも<sup>118</sup>、歴史的水域との連関において重要である。パラセル（西沙）諸島は12の小島により構成されており、周辺100～120海里にわたり礁により囲まれている。本諸島において島に該当するのはパラセル・ウディ島（面積約1.62 km<sup>2</sup>）及びパトル島（同約0.26 km<sup>2</sup>）のみであり、残りは岩、礁及び低潮高地である<sup>119</sup>。このような地理的特性から、パラセル（西沙）諸島はUNCLOS第47条に掲げられる群島諸島であるための要件を充足しておらず<sup>120</sup>、また、そもそも海岸に沿って至近距離に存在しない諸島を取

とは異なり、米国は、海洋空間を内水、領海及び群島水域を含む国内海域と、これら以外の国際水域に二分している。国際水域は、接続水域、EEZ及び公海を含む領海以遠の海域で構成され、そこでは、公海の自由のすべてが引き継がれ完全に適用されると、米国は考えている。また、米海軍においては、海軍の活動区域におけるEEZの存在は、それ自体は海軍の活動には何らの制限をもたさないと指導しているとのことである。坂元茂樹「排他的経済水域における軍事活動」栗林忠雄、秋山昌廣編著『海の国際秩序と海洋政策』、東信堂、2006年、101頁。このように、国際水域とは、あくまで米国における政策的な概念を示す文言であり、この事由を考慮することなく国際水域なる文言を法的な文脈において使用すること（E.g., 安保公人「国際法と軍事力」防衛大学校・防衛学研究会編『軍事学入門』、かや書房、1999年、63頁他。）は、少なくとも国際法の論説においては極めて不適切であると史料される。

<sup>117</sup> 他のUNCLOSの締約国と同様に、中国が上述したような各海域における沿岸国の権利及び主権の権利をUNCLOSに厳格にしたがい理解しているのであれば、わざわざ「海洋『国土』」という別の概念を使用する必要性は低い。他方で、仮に中国が、UNCLOSとは別の独自概念として、領海以外の海洋において完全な主権の行使が可能である海域の存在（「海洋国土」）というものを想定し、かかる「海洋国土」の構成要素（組成）がUNCLOSで規定されているところの領海及びEEZ並びに大陸棚であると理解し、先に引用した報告書によってその旨を国内向けに発信しているのであれば、かかる行為はUNCLOSの締約国によるものとしては適切性を欠く。

<sup>118</sup> Declaration of the Government of the People's Republic of China on the Baseline of the Territorial Sea of the People's Republic of China 15 May 1996, reprinted in Office of Oceans and Public Affairs, Bureau of Oceans and International Environment and Scientific Affairs, United State Department of States, *Straight Base Line Claim: China, Limits in the Seas*, No. 117 (*hereinafter* LIS No. 117) (9 July, 1996), pp. 9-10.

<sup>119</sup> LIS No. 117, p. 8.

<sup>120</sup> 「群島基線の内側に主要な島があり、かつ、群島基線の内側の水域の面積と環礁を含む陸地の面積比が1対1から1対9までの間のものとなることを条件とする（UNCLOS第47条第1項）。また、群島基線の長さは100海里を超えてはならず、

り囲むように直線基線を設定する行為は、UNCLOS 第7条第1項に抵触する<sup>121</sup>。パラセル（西沙）諸島への群島水域制度を主張する論調も、一部において存在しているものの<sup>122</sup>、海洋法条約規則においては、群島水域制度の適用範囲は群島国家に限定されている（UNCLOS 第46条）。

さらに、仮に中国が九段線を伝統的な海洋境界線としているか、または九段線の内側海域は歴史的海域であると認識していたとすると、九段線の内側海域はすべて中国の EEZ または内水となる。そうであるならば、パラセル（西沙）諸島へ群島基線を別途設定する必要性は特段には存在しない<sup>123</sup>。つまり、パラセル（西沙）諸島への群島基線の設定は、かかる行為の法的妥当性は別として、中国が九段線を海洋境界線及び歴史的水域の限界線とはみなしていないことを強く示唆するものである。

## 第IV章 海域の使用にかかわる主張

### 1 『緩和された主権』に基づく経済水域」概念

上述したような伝統的な歴史的水域の法理を援用した主張と別に、九段線の内側海域は『緩和された主権を根拠とする歴史的权利（historic claims with tempered sovereignty）』に基づく経済水域（『緩和された主権』に基づく経済水域）であるとの主張が一部の立場により行われている<sup>124</sup>。このような主張を行う論者は、歴史的凝固のプロセスを通じて主権には至らない *servitude internationale*<sup>125</sup>が形成されたとするエリトリ

---

（ただし、群島をとりまく基線全体の3パーセントまでについては、最長125海里まで延長できる）（同第2項）、さらに、群島の一般的な輪郭から著しく離れて引いてはならない（同第3項）。これらの制限により、日本及び英国等は群島基線を引くことができず、群島国家から除かれる。山本草二『海洋法』、三省堂、1992年、67頁。

<sup>121</sup> LIS No. 117, p. 8.

<sup>122</sup> E.g., 龔迎春「中国における海洋法の理論と実践—領海制度（南海諸群島を含む）について—」『法學政治学論究』第43号、1999年、194頁。

<sup>123</sup> Cf., Zou Keyuan, “China’s U-Shaped Line in the South China Sea Revisited,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 43, No. 1, 2012, p. 24.

<sup>124</sup> *Idem*, “Historic Rights in International Law and in China’s Practice,” *Ocean Development and International Law* Vol. 32, No. 2, 2001, p. 160.

<sup>125</sup> *Eritrea/Yemen Award of the Arbitral Tribunal in the First Stage of the Proceedings*, para. 126. なお、*servitude internationale* を直訳すると「国際的利益」となる。他方で、本仲裁裁定の成文は英語であるところ、この文言のみフランス語で表記されている。したがって、本論においては、本仲裁裁定が *servitude internationale* とフランス語で表記している意を尊重し、敢えて原文のまま引用する。

ア・イエメン仲裁裁定(1st Stage)を引用し、南シナ海における九段線の内側海域においても同じプロセスにより *servitude internationale* が形成されており、中国がそれを享受する権利を有すると主張する<sup>126</sup>。また、この立場は、『緩和された主権』に基づく経済水域」とは、未だいずれの国も主張していない新たな概念であるとしているが、他方では、「緩和された主権に基づく歴史的権利」が担保する事項は、天然資源の開発に対する主権的権利及び海洋の科学調査、人工島の設置及び海洋環境保護に対する管轄権であると主張する<sup>127</sup>。つまり、『緩和された主権』に基づく経済水域」の具体的な性格は EEZ と同一であり、そのことは本説を主張する論者自身も認めるところである<sup>128</sup>。

中国の国内法における関連規定では、まず、EEZ 及び大陸棚に関する法律第 14 条は、「本法の規定は、中国が享受する歴史的な権利には影響を及ぼさない」としている<sup>129</sup>。同法は、UNCLOS の原則を体现するものであるとされながらも<sup>130</sup>、第 14 条の条文からは、UNCLOS が直接の規定を有さない歴史的権利という慣習国際法上の概念を留保しているようにみられる。つぎに、海洋環境保護法(1999年)第 2 条では、中国による海洋区分は、内水、領海<sup>131</sup>、接続水域、EEZ、大陸棚及びその他の海域(香港及びマカオ特別行政区と台湾省の接続水域を除く)とされている<sup>132</sup>。これらの海域区分は、2002年に中国政府が発表した全国海洋機能区分で示されたものである<sup>133</sup>。

これらの中国国内法の規定が意味するところは、「EEZ または大陸棚に

<sup>126</sup> Gao and Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications,” pp. 121-122.

<sup>127</sup> Keyuan, “China’s U-Shaped Line in the South China Sea Revisited,” p. 160.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> 本条文については、Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, United Nations に本法の英語正文であるとして掲載されているテキスト ([http://www.un.org/depts/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/chn\\_1998\\_eez\\_act.pdf](http://www.un.org/depts/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/chn_1998_eez_act.pdf), as of 6 March 2015.) を参照し、また、条文の日本語訳は海洋政策研究財団による仮訳による。海洋政策研究財団『平成 17 年度 中国の海洋政策と法制に関する研究』、海洋政策研究財団、2005年、77頁。

<sup>130</sup> 薛桂芳「中国における海洋政策の概念と発展の過程」、海洋政策研究財団『平成 17 年度 中国の海洋政策と法制に関する研究』、12頁。

<sup>131</sup> 中国は、UNCLOS で確認されている外国軍艦の領海内無害通航権を認識しつつも、沿岸国が領海を通航する外国軍艦に対し沿岸国の法令に基づき事前に当該国の許可を得るか事前に通知するように求める沿岸国の権利は妨げられないと主張している。金永明「中国における海洋政策と法制の概要」、海洋政策研究財団『平成 17 年度 中国の海洋政策と法制に関する研究』、31頁。

<sup>132</sup> 本条文の日本語訳は、海洋政策研究財団による仮訳による。同上、78頁。

<sup>133</sup> 金「中国における海洋政策と法制の概要」、26頁。

は該当しないが、歴史的権利に基づき、それらと同様の機能を有する海域が存在し、それらには基線から 200 海里以遠のものが含まれる。さらに、本海域は、基線から 200 海里までは EEZ 及び大陸棚と重複するが、その場合には UNCLOS 以外の規則により規律される」と推認できる<sup>134</sup>。このように考えると、中国は、UNCLOS で規定される海域区分以外の経済水域というものを想定しているようにも見受けられる。

## 2 歴史的権利との連関

国際法上、歴史的権利 (historic rights) の取得とは、国家が公海において主権ではなく歴史的な漁業権のような権利または管轄権を取得することとされている<sup>135</sup>。また、歴史的権利は、海域への主権行使のような排他性は有さないものの、例えば公海上における漁業権のような緩やかな権利の根拠となるものとされる<sup>136</sup>。さらに、歴史的権利は、歴史的な水域との連関を有するものの、それよりも幅広い概念であり<sup>137</sup>、また、他方では、権利の形成のためには歴史的な水域と類似した要件が必要とされている<sup>138</sup>。

歴史的権利と歴史的な水域との相違は、以下のように要約される。まず、アイスランド漁業管轄権事件判決 (1974 年) において、アイスランドが一方的に設定及び拡大した所謂「漁業水域」において同国は優先的な漁業権を有するものの、他方で同国は他国を当該海域から一方的に排除するような対抗力は有しないと ICJ がしたように、歴史的権利は、歴史的な水域が有する対世的な (*erga omnes*) 効力は有さない<sup>139</sup>。また、このような理由か

<sup>134</sup> Zou, “China’s U-Shaped Line in the South China Sea Revisited,” p. 21.

<sup>135</sup> Clive R. Symmons, *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-Appraisal*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 4.

<sup>136</sup> Dupuy and Dupuy, “A Legal Analysis of China’s Historic Claims in the South China Sea,” p. 137. ちなみに、UNCLOS の発効後は、EEZ との連関において沿岸国の歴史的な漁業管轄権の意義は薄れつつある。Ibid.

<sup>137</sup> Symmons, *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-Appraisal*, p. 4.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> *Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom v. Iceland), Judgment of 25 July 1974, ICJ Reports 1974*, paras. 67-68. 本事件は、「タラ戦争」として知られている英国とアイスランドとの間での紛争である。本事件では、領海と公海という海洋法の二元的秩序に動揺が見られ始めた状況の下で、アイスランドによる「漁業水域」について、これが 12 海里の範囲内で領海とは分離した慣習法制度により生成したことが確認された。なお、本事件の後、沿岸国の沖合水域における排他的な漁業管轄権の要求は、領海の拡大、公海上における魚種別方式による規制、12 海里漁業水域の設定及びそれ以遠での優先的な漁業権等の段階を経て発展し、最終的には UNCLOS における EEZ 制度へと拡大することとなる。栗林忠男「漁業水域の法的性質」『国際法判例百選』、有斐閣、2001 年、85 頁。

ら、歴史的権利は「確立された権利 (established rights)」と表現される場合がある<sup>140</sup>。次に、歴史的水域は一定の海域に対する管轄権の取得にかかわる主張であるのに対し、歴史的権利は海域そのものに対する権利を主張するものではない<sup>141</sup>。このような事由から、沿岸国による歴史的権利の主張は、対象とされる海域における他国の航行の自由にかかわる権利に影響を及ぼすものではないとされる<sup>142</sup>。さらに、学説レヴェルでの議論においては、歴史的水域はかかる主張を行っている沿岸国に地理的に隣接している必要があるとされているが<sup>143</sup>、国際判例においては、UNCLOS 上の海域区分は認識されつつも、歴史的な漁業体制が沿岸国の領海以遠の公海上に及ぶ場合のあることが認められている<sup>144</sup>。

中国は UNCLOS の締約国であり、また、同条約に基づき南シナ海において EEZ 及び大陸棚を主張していることから、南シナ海における沿岸国の主権的権利の行使を、『緩和された主権』に基づく歴史的権利」という論争を招聘しがちである理屈によって積極的に正当化する必要性は薄い。また、仮にかかる経済水域なるものが実体国際法上の概念として形成されつつある途上にあるとしても、それが所謂歴史的権利に基盤を置くものである以上、まずは中国が当該海域に対する歴史的権利を有していることを立証する必要がある<sup>145</sup>。なお、「古来、南シナ海における海上通商を担ってきたのは、それぞれの時代における『中国人』及び『中国船舶』であるので、中国は南シナ海を優先的に使用する権利を有する」といった主張は<sup>146</sup>、近代国際法の下では説得力に乏しいと思料される。

## おわりに

### 1 総括

本論における検討からも明らかなように、複数の沿岸国による EEZ 及

<sup>140</sup> ICJ Reports 1974, para. 68.

<sup>141</sup> Symmons, *Historic Waters in the Law of the Sea : A Modern Re-Appraisal*, p. 5.

<sup>142</sup> Faraj Abdullah Ahnish, *The International Law of Maritime Boundaries and the Practice of States in the Mediterranean Sea*, Clarendon Press, 1993, p. 250.

<sup>143</sup> Symmons, *Historic Waters in the Law of the Sea : A Modern Re-Appraisal*, p. 6.

<sup>144</sup> *Eritrea/Yemen, Award of the Second Stage of the Proceedings (Maritime Delimitation)* (17 December 1999), para. 109.

<sup>145</sup> 西本「南シナ海における中国の主張と国際法上の評価」、244-245頁。

<sup>146</sup> Gao and Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications,” pp. 100-101.

び大陸棚にかかわる主張が重複する南シナ海のような半閉鎖海 (semi-closed seas) において、UNCLOS の締約国である中国が、同条約及び慣習国際法のいずれにも根拠を有さない九段線なる区画線を一方的に宣言し、沿岸国からの強い懸念及び反対を無視して九段線の内側海域に対する自国の権利のみを主張することは、UNCLOS をを中心とする海洋法体制においては許容されないことは明白である<sup>147</sup>。また、繰り返しにはなるが、中国政府は九段線で仕切られた海域の法的性質を明示的に行っていない。本論においても紹介したように、中国は、マレーシアとヴェトナムの大陸棚限界延長申請への対応において地図により九段線を提示しているが、その法的意義等については何らの説明も行っていない。本事例において九段線について海洋法との連関等についての見解を示したのは、むしろその他の南シナ海沿岸国側である。また、本論で論述したような九段線の法的性格についての議論を展開しているのは民間の国際法研究者である。彼らの多くが中国政府の意を体した主張を行っているであろうことは想像に難くないが、少なくとも表向きはそのような主張はあくまでトラック 2 における議論であることから、中国は、それらの発言内容に対して国家として責任を負うべき立場にはない。

このように、中国は、時の情勢及び状況に応じトラック 2 のアリーナを巧みに活用して、九段線の意味を便宜的に、あるいは柔軟に変化させているようにも見受けられる<sup>148</sup>。一部の議論においては、このような中国の態度及び姿勢は、国際法を自国の外交政策の推進及び国益の追求のための主要な道具として状況によっては半ば目的論的かつ恣意的にこれを活用する所謂「選択的履行」(selective implementation) という中国の姿勢が顕在化したものであるという批判が見られている<sup>149</sup>。また、かかる批判とは別に、そもそも UNCLOS 発効後において、UNCLOS の締約である中国が、それまで主張してこなかった歴史的な水域及び歴史的権利という慣習国際法上の法理を殊更に援用して、南シナ海において自国の排他的な管轄権行使を優先させることが容認されるようであれば<sup>150</sup>、UNCLOS の実体国際法

<sup>147</sup> UNCLOS 第 123 条第 1 文は、「同一の閉鎖海又は半閉鎖海に面した国は、この条約に基づく自国の権利を行使し及び義務を履行するにあたって相互に協力するべきである」とする。

<sup>148</sup> 奥脇直也「海洋紛争の解決と国連海洋法条約—東アジアの海の課題—」『国際問題』(電子版) No.617、2012年12月、22頁。

<sup>149</sup> Omar Saleem, "The Spratly Islands Dispute: China Defines the New Millennium," *American University International Law Review*, Vol. 15, Issue 3, 2000, p. 552.

<sup>150</sup> 龔「中国における海洋法の理論と実践—領海制度(南海諸群島を含む)について

としての規範性が著しく動揺するような事態となる。南シナ海の沿岸国はすべて UNCLOS の締約国であることから、九段線をはじめとした南シナ海をめぐる諸問題は、あくまで UNCLOS に依拠した検討及び解決がなされるべきであると思料される<sup>151</sup>。なお、本論においてもたびたび紹介したように、南シナ海における中国の実行及び主張には、UNCLOS に鑑みて相当程度無理があるものが含まれており、また、そのことを本論で引用した中国人研究者も十分に認識しているとする、彼らが、歴史的水域や歴史的権利という国際法上の論争を懲憑しがちである概念を、むしろ意図的に用いている可能性は完全には排除できない<sup>152</sup>。

## 2 海洋法秩序をめぐる上位論点への含意

ところで、UNCLOS で具体的に確認されている歴史的水域は湾のみであるところ、上述したように、九段線の法的性格に関連して歴史的水域及び歴史的権利に関する議論が、たとえそれが学説レヴェルにおけるものにとどまっているとはいえ現実に存在しているという事実には注目されるべきである。そして、このような事実からは、小規模の地域的な秩序が UNCLOS を中心とする世界規模の海洋法秩序に対して何らかの影響を及ぼしているという可能性が指摘される。UNCLOS 第 311 条において、締約国は二国間協定等を新たに締結する場合には UNCLOS との両立性が要求されていること等から、UNCLOS は締約国にとっては上位規範としての性格を有している。そして、このことは、特別法が一般法に優先するという原則とは異なり、UNCLOS 体制においては、一般法である UNCLOS が特別法である二国間協定等に優先することを意味しており、この点こそが「UNCLOS は海の憲法である」<sup>153</sup>と表現される所以である。然るに、たとえ学説レヴェルにおいてであっても、例えば *servitude internationale* といったローカルな地益を容認するような議論が存在する事實は、UNCLOS により構築された世界規模の海洋法秩序が地域的な事情によつ

---

一」、196-197 頁。

<sup>151</sup> なお、UNCLOS 前文の最後に、「この条約により規律されない事項は、引き続き一般国際法の規則及び原則により規律されることを確認する」とあるように、UNCLOS 第 15 部の規定のみが海洋をめぐる問題または紛争の解決のためのメカニズムではないことにつき、本論は十分に承知するところである。

<sup>152</sup> Cf., Richard Cornin and Zachary Dubel, *Maritime Security in East Asia: Boundary Disputes, Resources, and the Future of Regional Stability*, Henry Stimson Centre, 2012, p. 4.

<sup>153</sup> Cf., 山本草二「国連海洋法条約の歴史的意味」『国際問題』No.617、2012年、2頁。

てたとえ部分的であっても変更される可能性があることを示唆しているようにも見受けられる。

例えば、国際航行に使用されている海峡（国際海峡）（UNCLOS 第3部）に関する UNCLOS 第35条(c)において、「特にある海峡について定める国際条約<sup>154</sup>であって長い間存在し現に効力を有しているものがその海峡の通航を全面的又は部分的に規制している法制度に対しては、国際航行に使用されている海峡に適用される通航制度に関する UNCLOS 第3部のいかなる規定も影響を及ぼすものではないと」されている。この第35条(c)の規定は、通航に関する特別な条約が適用される海峡の沿岸国が UNCLOS の締約国である場合には通過通行制度は適用されず、代わりに特別な条約に基づく通航制度が優先的に適用され、UNCLOS は当該条約が規律していない事項について補完的に適用されるにとどまることを示すものである<sup>155</sup>。そして、UNCLOS には明示的に記載されていないが、そのような海峡には、ボスポラス・ダーダネルス海峡（トルコ）<sup>156</sup>、マゼラン海峡（チリ／アルゼンチン）<sup>157</sup>及び大ベルト海峡（デンマーク）<sup>158</sup>が該当するとされる<sup>159</sup>。ただし、これらの海峡は UNCLOS 第3部の例外であり、沿岸国の国内法令によって UNCLOS 第35条(c)の下での航行の制度が制限を受けるものではないと、一部の論者により主張されている<sup>160</sup>。

このように、UNCLOS 第311条第2項の規定にもかかわらず、ローカ

<sup>154</sup> なお、本条項においては「条約」のみに限定されていることには留意しておく必要がある。

<sup>155</sup> William L. Schachte Jr., "International Straits and Navigational Freedom," *Ocean Development and International Law*, Vol. 24, No. 2, 1993, p. 189.

<sup>156</sup> ボスポラス・ダーダネルス海峡の通航は、モントルー条約（1936年）により規律される。Ref., Convention concernant le régime des détroits, signée a Montreuz, le vingt Juillet, 1936, 173 LNTS 213.

<sup>157</sup> マゼラン海峡の通航は、チリ・アルゼンチンの国境画定条約（1881年）により規律される。Ref., Treaty of 1881 between Cheli and Argentina.

<sup>158</sup> 大ベルト海峡の通航は、コペンハーゲン条約（1857年）により規律される。Ref., Treaty for the Redemption of the Sound Dues between Austria, Belgium, France, Great Britain, Hanover, the Hansa Towns, Mecklenburg-Schwerin, the Netherlands, Oldenburg, Prussia, Sweden-Norway, and Denmark, signed at Copenhagen, 19 March, 1857, cited in 和仁健太郎「武力紛争時における国際海峡の法的地位—通過通行制度と海戦法規・中立法規との関係—」『海洋政策研究』特別号、2014年9月、68頁注8。

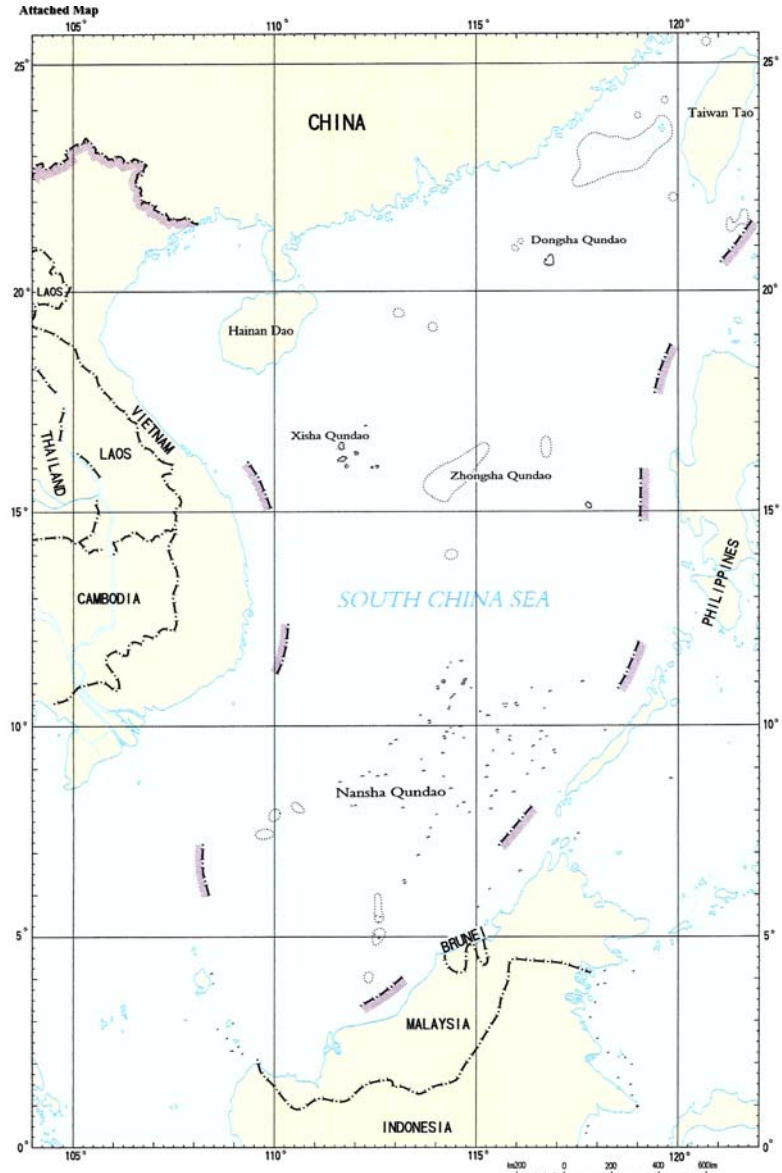
<sup>159</sup> 村上暦造「国際海峡とわが国の特定海域」海上保安協会『新海洋秩序と海上保安法制』第2号、海上保安協会、1992年、3頁；田中裕美子「国連海洋法条約が適用されない国際海峡レジームの研究—トルコ海峡レジームの変容と残された課題—」シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所『国際海峡利用国と沿岸国の協力体制』、シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所、2004年、56頁。

<sup>160</sup> Schachte, "International Straits and Navigational Freedom," p. 190.

ルな地益が優先するという規則が UNCLOS の下で存続しているという事実からは、UNCLOS は海の憲法であると一般的に評価されているものの、一定の条件の下においては、その優位性には留保が付される場合があり得るのではないかとの推定が働く。このように考えると、九段線をめぐる各種の議論は、海洋を巡る地域的な秩序が UNCLOS という世界規模の海洋法秩序に変更をもたらす可能性というさらなる上位の論点への含意を示唆しているようにも考えられることから、今後も中国の実行とともに国際法を中心とした学界における議論の展開、推移及び動向についても一層注目する必要がある。

九段線 (Nine-Dash Line)

<出典 : Note Verbale CML/17/2009, dated 7 May 2009 from the Permanent Mission of the People's Republic of China>



## 英国の対日認識と日英同盟の終焉

—— 第一次世界大戦と米国要因 ——

門田 正文

### はじめに

2014年、開戦百周年を迎えた第一次世界大戦は日本人にとってなじみの薄い戦争である。しかし、今日に至る人類社会の枠組み、あるいは紛争の原点を形成した影響としては、第二次世界大戦にも勝るものがある。

大戦中、日本は日英同盟に基づきドイツに宣戦し、日本海軍は地中海にまで水雷戦隊を派遣した。こうした行動は日英同盟の義務範囲をも越えるものだったが、英国には日本の貢献は不十分との意見もあった。極端な例を挙げると、大戦中の1917年3月に、大英帝国会議で配布された「日英関係に関する覚書」には、「日本人は狂信的な愛国心、国家的侵略性、個人的残忍性を有し偽りに満ちており、日本は本質的に侵略的な国家である。

(中略) 資源の面から考えれば、日本の政治目的は大英帝国の部分的消滅をとともなうものであり、日英間に協力すべき共通の目的は存在しない<sup>1</sup>」と記されている。一方、日中戦争中の1938年9月に日本海軍軍令部が作成した「対英感情は何故に悪化したか」では、「世界大戦迄は英国は遺憾なく日本を利用した(中略)然るに一度講和となるや其の態度は俄然一変して、所謂卓子より零れ落ちる『パン』屑さえも日本の手に落ちるを拒んだ」としている<sup>2</sup>。両者が日英当局の認識を象徴するものではないにしても、一部にはここまでの認識の乖離が生じていた。

また、大戦を機に世界を主導する大国となる米国は、大戦前から日英同盟への干渉を強めていた。1911年の日英同盟改定では、同盟の交戦対象国から自らを除外することを試み、さらに大戦後の国際秩序の構築を主導して、日英同盟を、自らとフランスを加えた「太平洋に関する四国条約」という一般的な国際協定に改定し、日英二国間の密接な関係を薄めることに

---

<sup>1</sup> Great Britain. Foreign Office, *British Documents on Foreign Affairs, Part II, Series E, Vol. 2*, University Publications of America, 1991, pp. 218-227; 平間洋一『第一次世界大戦と日本海軍』慶應義塾大学出版会、1998年、290-291頁。

<sup>2</sup> 土井章『昭和社會經濟史料集成』第6巻、大東文化大学東洋研究所、1983年、133頁。

成功した<sup>3</sup>。こうして日英同盟は終焉したが、日本側に大きな抵抗を試みた形跡はない<sup>4</sup>。日英同盟は大戦頃を境にして紆余曲折を経つつ形骸化していたからである。同盟国である英国を英米一体の「アングロサクソン連合」として認識する風潮も、日英同盟が健在だった頃から見られた。

しかし、当時の英国と米国は一体ではなかった。英国は米国の影響力増大、特に海軍力の増強を懸念し、また、米国は歴史的に英国の執念深い敵意を重視していた<sup>5</sup>。米国の戦争計画・カラーコード計画のうち、対英国のレッド計画が発展したのは大戦後の1920年代であり、さらにレッド・オレンジ計画、つまり対英日の二正面戦争計画も策定されていた<sup>6</sup>。これは米国に最大の危機をもたらすシナリオであり、日英同盟の存在はその可能性を示すものだった。さらに、大戦期の米国には新外交による、より道義的な世界秩序構築の意志が見られ、そこには最大の帝国主義国たる英帝国の存在との摩擦を引き起こす要素が含まれていた。

日英には米国と異なるそれぞれの利益があり、日英同盟は両国にとって有益だったが、両国のお互いに対する認識の齟齬が大戦中に拡大し、同盟が米国の影響を跳ね除けるだけの強靱さを失い、米国主導の戦後体制に取り込まれるに至った。

両者に利益をもたらし得た二国同盟に揺らぎが生じ、第三者の干渉により終焉に至る過程は今日に通じる教訓を含む。国際政治学者の土山實男は、同盟の形成に関する研究は数あるが終焉に関する研究はほとんどないとし、数少ない例の一つとして英国のニッシュ(Ian Nish)の研究を挙げている<sup>7</sup>。ニッシュは、日露戦争後、主に満州での日本の行動を警戒する米国の干渉が強まり、両国にとって同盟はお互いよりも対米問題となっていたとしている<sup>8</sup>。

後に英米との対決に至る歴史を思えば、日英同盟の終焉は日本にとって大きな転機だったが、その過程においては、第一次世界大戦中に顕在化し

<sup>3</sup> 平間『第一次世界大戦と日本海軍』304頁。

<sup>4</sup> 相澤淳「日本海軍の対英観の再検討」防衛研究所『戦史研究年報』第4号、2001年3月、51頁。

<sup>5</sup> Webster G. Tarpley, "Britain's Pacific plot against the United States, and War Plan Red", *Executive Intelligence Review* [hereafter *EIR*], Vol. 22, No. 20, 12 May 1995, p. 26.

<sup>6</sup> Carl Osgood, "When the American Military Understood the British Empire", *EIR*, Vol. 36, No. 11, 20 March 2009, p. 24.

<sup>7</sup> 土山實男『安全保障の国際政治学 第二版』有斐閣、2014年、316頁。

<sup>8</sup> Ian Nish, *Alliance in Decline: A Study of Anglo-Japanese Relations 1908-23*, Athlone Press, 1972, p. 15.

た日英両国の同盟に対する認識や期待の乖離と、日英同盟の分断を図る米国の動向といった要因が複合的に作用していた。それでは、これらの要因はいかに同盟の終焉に影響したのだろうか。本稿では、日英の相互認識について、主として英国側の認識に焦点を当てつつ、これに影響を与えた米国の認識を交えながら、日英の相互認識のギャップが拡大する過程を明らかにする。第1節では日露戦争後から第一次世界大戦前における状況を1911年の同盟更新を中心に整理し、大戦前における日英同盟継続の動機を確認する。第2節では大戦中の英米の認識を分析し、特に1917年の米国の参戦を契機とした英米の認識の変化を確認する。第3節では、大戦後の国際秩序構築の状況を整理し、日英同盟の終焉をもたらした英米の認識を確認する。第4節では、同盟が失効した後の状況を整理し、同盟の意義を再確認する。

## 1 第一次世界大戦前の状況

### (1) 日英同盟の更新

日露戦争が終結する直前の1905年8月に改定された第二回日英同盟(別紙第1)は、情勢変化により十年の期限を待たずして見直しの必要が生じていた。第一に、1907年に日露協約、英露協約が成立し、同盟の主対象と目されていたロシアの位置づけに変化が生じた<sup>9</sup>。第二に、1910年1月、英国外相グレイ(Edward Gray)から加藤駐英大使に、非公式ながら英米間で仲裁裁判条約の協議が始まるとの発言があり<sup>10</sup>、同条約が締結された場合、日英同盟と不整合を生ずる可能性が議論となった。第三に、1910年8月、韓国併合条約が発効し、半島関連条項の見直しが必要となった。日韓併合そのものについて、英国は同盟国として国際的汚名を受ける恐れから日本に慎重な対応を求めたが、結局は併合に至る日本の手続きは満足すべきものとし、商業活動の現状維持を前提に反対しなかった<sup>11</sup>。日英同盟の更新には、日本による韓国併合を英国が追認するという側面があった。

1911年5月、グレイ外相は加藤大使に対し、日英同盟の改定は重大な外交問題であり、オーストラリア等の自治領代表らを招集して開催する大英

---

<sup>9</sup> デイヴィッド・スティーンズ「相互の便宜による帝国主義国の結婚——一九〇二—一九二二年の日英関係」細谷千博、イアン・ニッシュ編『日英交際史 1600-2000 1 政治・外交 I』東京大学出版会、2000年、198頁。

<sup>10</sup> 『日本外交文書』第44巻(明治44年)、第1冊、1959年、390頁。

<sup>11</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 35.

帝国会議で議論する必要があると述べた。自治領の反対を懸念する加藤大使に対し、グレイ外相は、英国本土及び植民地防衛上の観点から同盟継続の利点を説明して自治領の同意を得ると説明した<sup>12</sup>。帝国会議に向けた3月の帝国防衛小委員会では、「自治領は現在、攻撃の恐れから免れているが、それがいかに日英同盟の存在と、米国と我々との密接な関係に依存しているかを自治領政府が理解することが望ましい<sup>13</sup>」とされ、英国は日英同盟の必要性として自治領防衛に重点を置いていた。結局、1911年の改定では1905年の改定で第四条に示されたインド防衛に関する文言が削除されたが、日本に対する英帝国領防衛への期待に変化があった訳ではなく、インド当局が1905年以降のインド民族主義の高揚を考慮し、条文でインドに言及することを望まず削除を希望したのだった<sup>14</sup>。米国で民族自決を唱える民主党が勢力を伸ばしており、近い将来政権をとる可能性も影響を及ぼしていた。

## (2) 米国の東アジア関与

日英が第二回日英同盟の見直しを検討していた時期、米国は米西戦争(1898年)の結果フィリピンを領有し、東アジアへの関与を強化する必要に迫られていた。当時の米国は1902年のマッキンリー(William McKinley)大統領暗殺に伴い昇格したローズヴェルト(Theodore Roosevelt)、その下で陸軍長官を務め、1909年に大統領に就任したタフト(William Taft)と共和党政権が続いたが、1913年、民主党のウィルソン(Woodrow Wilson)に政権が移行し、翌年の第一次世界大戦勃発を迎えることとなる。

1905年末にはサンフランシスコで日本学童隔離事件が起き、日本人移民問題が広がりを見せ始めていた。ローズヴェルト大統領は当初、移民問題が他の問題に波及しないよう慎重に扱っていたが、1907年夏、米国艦隊の太平洋巡航を決意する。これは即応体制確認のためと説明されたが、海軍力による対日威嚇と受け止められた。日米両国民に開戦間近の雰囲気が高まり、米国ではリー(Homer Lea)『無智の勇気(“*The Valor of Ignorance*”)』(1909年)、日本では阿部天風『日米戦争夢物語』(1910年)、水野広徳『次

<sup>12</sup> 『日本外交文書』第44巻(明治44年)、第1冊、357頁。

<sup>13</sup> Committee of Imperial Defence, 11 March 1911, British Cabinet papers, deposited in the Public Record Office, London [hereafter CAB] 38/17, The National Archives, London, p. 2.

<sup>14</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 70.

の一戦』(1914年)等が発表された<sup>15</sup>。このような架空小説が読者を得たのは日米開戦が実感をもって予想される事実があったからである。米国艦隊は1908年にかけて巡航したが、日本側が盛大に歓待したため、緊張は若干の緩和をみた。

この頃、ローズヴェルト大統領は英国に様々な案件を打診した。移民問題に関し、米国と同様に日本との摩擦が拡大しつつあったオーストラリアの宗主国として、日本に影響力を及ぼすよう協力を求めた。グレイ外相は、移民問題を日英同盟から切り離す立場で、後に「日本は移民を朝鮮半島、満州といった自国の周辺域に集中させている」「米国で、オーストラリアで、カナダで、世界中で排斥されている日本人が大陸へ向かうのは自然である」と述べ、日本人の大陸での活動がある程度容認することで移民問題の深刻化は避けられると考えていた<sup>16</sup>。また、1908年初頭、大統領は英国に対し対日本の英米同盟を提案した。これは正式な外交ルートではなくカナダを通じた秘密提案であり、むしろ大統領の行動に対する英国の疑念を呼び起こしたが<sup>17</sup>、こうした案件への大統領の関与は、日英にとって同盟に対する米国の態度を従来以上に考慮する必要に迫られる結果となった<sup>18</sup>。

1908年11月、領土等に関するお互いの現状を認める高平・ルート協定により、日米関係は一応の安定をみたが、英米関係はそうではなかった。ローズヴェルト大統領の再三の打診は英国に日本か米国かの選択を迫る圧力となっていた<sup>19</sup>。大統領の極東への関心は自らが斡旋したポーツマス講和条約に対する日本の反応がきっかけとなって増大した。日本国内ではこの講和条約は全く不満足なものという空気が支配的で、いわゆる日比谷焼打事件に代表される暴動が東京各地で発生した<sup>20</sup>。暴動では米国大使館や教会まで破壊され、日露戦争中の米国の親日感情を一転させるとともに<sup>21</sup>、極東情勢の細部にまで大統領が関心を示すきっかけとなった。大統領は、東京での暴動には不快感を抱きつつも、朝鮮半島の扱いについて、朝鮮人に自治能力が無い以上、不安定化を避けるため日本の一部になる必要があ

<sup>15</sup> 山室信一『複合戦争と総力戦の断層』人文書院、2011年、98頁。

<sup>16</sup> Nish, *Alliance in Decline*, pp. 22-23.

<sup>17</sup> ローズヴェルトの働きかけについては、Donald Gordon, "Roosevelt's "Smart Yankee trick"," *Pacific Historical Review*, Vol. 30, No. 4, Nov. 1961, pp. 351-358. 等を参照。

<sup>18</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 26.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.

<sup>20</sup> 長田彰文『セオドア・ルーズベルトと韓国』未来社、1992年、108頁。

<sup>21</sup> 平間洋一『日英同盟』PHP研究所、2000年、64頁。

るとする等<sup>22</sup>、その政策は極東の実情を冷徹に認識した上で現実的選択を追求したもので、日英等列強の既得権にも配慮したものであった。

1909年3月に就任したタフト大統領は、同じ共和党ながらローズヴェルトの現実的政策から徐々に逸脱していった<sup>23</sup>。彼は法曹界出身で、国家間の問題を全て国際仲裁裁判所に付託して解決することを理想とする世界観の持ち主だった<sup>24</sup>。タフト政権のノックス(Philander Knox) 國務長官は11月、満州鉄道の中立化を英国に提案する。これは日露の既得権を侵害するものであり、日露は、1910年7月の第二次日露協約で事前に英国に照会した上でこの提案を拒否した<sup>25</sup>。タフト政権の東アジア政策は現実存在する列強の利権への配慮を欠き、中国を過剰に支援するものだった<sup>26</sup>。ただし、列強の勢力範囲の再均衡、利権の再配分を企図する点では旧外交の範疇に属するものだった。

## 2 第一次世界大戦中の状況

### (1) 日本の参戦

1914年6月のオーストリア皇太子暗殺事件を契機とする7月危機に際し、英国はベルギーの中立が侵犯された場合参戦する方針を固め、8月4日、ドイツ軍のベルギー侵入によりドイツに宣戦した<sup>27</sup>。8月23日、日本は日英同盟を理由にドイツに宣戦し、ドイツ領南洋群島及び山東半島の青島を中心とするドイツ租借地を占領した。日本の参戦について、英国は当初慎重な姿勢を示していたが、大戦の長期化と戦局の悪化に伴い積極的な貢献を求めるようになる<sup>28</sup>。英国の要求は参戦要請とその取り消し、日本軍の戦域制限と欧州への派遣要請といった一貫性に欠けるものとなり、日本の不審を招いて同盟存続の気運を低下させた。その一因として大戦の趨勢が予測困難だったことがあり、日本の大戦への関与に対する英国の期待と警戒心は、大戦の見通しに応じた振れ幅があった。

---

<sup>22</sup> 長田『セオドア・ルーズベルトと韓国』122頁。

<sup>23</sup> 高原『ウィルソン外交と日本』21頁。

<sup>24</sup> Charles Neu, *The Troubled Encounter: The United States and Japan*, Wiley, 1975, p. 67.

<sup>25</sup> Nish, *Alliance in Decline*, pp. 30-32.

<sup>26</sup> 高原『ウィルソン外交と日本』22頁。

<sup>27</sup> ジェームズ・ジョル『第一次世界大戦の起源』池田清訳、みすず書房、1997年、p. 45。

<sup>28</sup> 菅原健志「アーサー・パルフォアと第一次世界大戦における日本の軍事支援問題」日本国際政治学会編『国際政治』第168号、2012年2月、44頁。

## ア 日本海軍の派遣

英国は開戦後から日本海軍の派遣を要請していたが、ドイツの通商破壊戦が活発化すると、要請はより切迫したものになった。そこで日本は、1917年2月、水雷戦隊の地中海派遣を決定した。この派遣は、活動域が欧州の地中海であること、通商破壊という戦争遂行や国民生活にとって新たに顕在化した脅威に対する対応であり、戦後日本が5大国として遇されるのに最も影響があった。しかし、日本は見返りとして南洋群島の領有権承認を要求し、これを英国が認めることでようやく実現したことであった<sup>29</sup>。

また、日本海軍の主力艦の利用も何度か検討された。1917年秋には英国から日本の巡洋戦艦2隻購入の提案があったが、これはドイツ巡洋戦艦が北海に投入される恐れから、より切迫した課題として提案された<sup>30</sup>。しかし日本は議会や世論が賛成しないとして拒否した。そこで英国は日本が同意し易いよう貸与に変更して再度要請したが実現しなかった。日本の巡洋戦艦は英国が超弩級戦艦の技術を日本に移転して建造した<sup>31</sup>もので英海軍にとって扱い易く、極東ドイツ艦隊が消滅した以上、主力艦といえど貸与は可能と思われたが、日本の拒否理由は世論の反対といった不明瞭なものだった。

## イ 日本陸軍の派遣

日本陸軍への派遣要請も再三にわたった。青島占領が目前に迫り、日本の兵力に余裕が生じると思われた1914年11月4日、英国のグリーン(William Greene)駐日大使は、加藤外相に欧州への日本陸軍の派遣を要請したが、次のような理由で拒否された<sup>32</sup>。

「帝国軍隊は徴兵制度及び国民皆兵主義に基づき組織され、その唯一の目的は国防にあるため、国防の性質を備えない目的のため遠く国外に出征させることは組織の根本主義と相容れない。主義の問題はさておいても、陸軍当局の意見に依れば、現に進行しているような大規模戦争に帝国軍隊が参加して決勝的効果を挙げるためには十個軍団以上の兵力が必要だが、これは帝国軍隊全部を動員して派遣することになり帝国の防御が欠落する。しかも、その軍隊の輸送に約二百万トンの船舶、加えて補充部隊、銃砲弾薬、糧食等の輸送にさらに

<sup>29</sup> 平間『第一次世界大戦と日本海軍』214-215頁。

<sup>30</sup> 菅原「アーサー・バルフォアと第一次世界大戦における日本の軍事支援問題」49頁。

<sup>31</sup> 内藤初穂『海軍技術戦記』図書出版社、1976年、46頁。

<sup>32</sup> 『日本外交文書』大正3年、第3冊、1966年、643-653頁。

多数の船舶を必要とし、そのような大規模計画の実施は不可能である。」

しかし、大戦の進展に伴い英国の要請はより深刻なものとなった。1917年春のロシア二月革命により情勢が混迷を深める中、英国外相のバルフォア(Arthur Balfour)は、貴族院議長のカーズン(George Curzon)卿、南アフリカ出身で戦争内閣入りしていたスマッツ(Jun Smuts)将軍と日本の協力に関する委員会を開き、10月16日の閣議で日本軍の展開先として現実的なのはメソポタミアかロシアとした上で、日本への軍事協力要請に同意するか否かを問う電報を米国に発信した<sup>33</sup>。

その3週間後の11月7日(ユリウス暦10月25日)、ロシアで十月革命が勃発し、12月3日にパリで開かれた連合国最高軍事会議でフランス軍事代表のフォッシュ(Ferdinand Foch)参謀総長は、地理的關係、軍事手段の状況から日米両国のシベリアへの出兵が必要とした<sup>34</sup>。一般にシベリア出兵は、ロシア革命による共産主義の脅威へ対抗する革命干渉戦争とされているが、英仏が日米に対し出兵を要請した主目的は、ロシアが革命によって連合国から脱落して東部戦線が消滅し、ドイツの戦力が西部戦線に集中するのを防ぐことだった<sup>35</sup>。ここに至って日本陸軍は出兵に前向きになった。出兵に当たり、日米共同の形式が名分を担保する上で重要であり、特に元老山県有朋は、出兵が英米の猜疑を招かないこと、また財政、武器調達の上で米国の支援が必要なことを強調していた<sup>36</sup>。米国は当初出兵に慎重だったが、チェコ軍団の危機により出兵に傾いた。チェコ軍団は、ロシア軍に投降したチェコ人捕虜が、オーストリア帝国の支配下にあったチェコの独立を求め編成した義勇軍で、連合国の一員として交戦していたが、革命により統制が外れたドイツ・オーストリア人捕虜軍の迫害を受ける恐れが生じていた。日本も出兵目的としてチェコ軍団の救援を掲げ、さらにロシアの領土保全と内政不干渉、目的達成とともに速やかに撤兵することを宣言した。しかし、日本の行動は東シベリアと満蒙の支配権確立、北樺太の石油確保といったシベリア情勢と直接関係のない動機<sup>37</sup>のため不明瞭となり、各国の猜疑心が強化され、特に米国との関係を悪化させることとなった。

<sup>33</sup> War Cabinet 250, 16 October 1917, CAB 23/4, p. 4.

<sup>34</sup> 細谷千博『シベリア出兵の史的研究』新泉社、1976年、29頁；『日本外交文書』大正6年、第3冊、1968年、719頁。

<sup>35</sup> 山室『複合戦争と総力戦の断層』116頁。

<sup>36</sup> 同上、130頁。

<sup>37</sup> 山室『複合戦争と総力戦の断層』125頁。

## (2) 米国の状況

欧州各国が大戦に忙殺される中、国際社会での比重を増した米国は、大戦後の世界で大きな発言力を持つことが予想された。ここでは、米国の対日認識に大きな影響を与えた対華 21 カ条要求への対応と、米国参戦時の状況を確認する。

### ア 対華 21 カ条要求に対する米国の対応

1915年1月の対華 21 カ条要求に対し、米国は当初穏健に対応し、国務長官ブライアン (William J. Bryan) はこれを問題にする考えは無い旨の書簡を日本に送った。しかし、中国の主権を侵害する第 5 号の存在が明るみに出ると、ウィルソン大統領の対日認識は著しく悪化した<sup>38</sup>。

この時期、米国はドイツの潜水艦戦問題に直面していた。当時の国際法は潜水艦戦を想定しておらず、中立国の対応が議論となっていたが、5月7日、ルシタニア号が撃沈され百名を超える米国人犠牲者が出ると、米政府の対ドイツ認識が一気に悪化し、ドイツに責任を追及し再発防止を求めることとなった。この事件により、大統領は米国の権利を確認する重要性を再認識し、不信を強めていた日本に対しても同様の対応が必要<sup>39</sup>との考えから、5月11日、中国において米国の権利と抵触する条約等はすべて承認しないとの書簡を日本に手交した。このときの大統領の対日認識は後々大きな影響を及ぼすこととなった。

### イ 米国参戦を巡る状況

ドイツによる無制限潜水艦戦を契機とし、1917年4月、米国が参戦し、英国のバルフォア外相は戦争協力を話し合うため渡米した。ドイツ潜水艦の脅威に鑑みれば、海軍、特に駆逐艦の大規模な支援は連合国にとって死活的だった。しかし、前年の1916年に日米は八四艦隊計画、ダニエルズ・プランといった大建艦計画を策定しており、こうした中で、米国に主力艦の建造を控えさせ駆逐艦の建造に集中させるには、英国から米国に対し何らかの海軍協力の保障が必要ではないかと議論になった。英国の外務政務次官セシル (Robert Cecil) はバルフォア外相に次のように報告した<sup>40</sup>。

「もし我々が、米国に対し、将来の戦争における海軍協力を約束するならば、日本との同盟の精神からすれば、そのことを日本に通知する義務があると感じる。日本はそうした提案を同盟を無価値にするものとみなし論争を起こすであろう

<sup>38</sup> 高原『ウィルソン外交と日本』57頁。

<sup>39</sup> 同上、39頁。

<sup>40</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 216.

から、同盟を一から見直す必要が生じるだろう。やり方を誤ると日本を敵側に追いやってしまうため、慎重な考慮が必要だ。同時に、米国を駆逐艦建造に集中させることは極めて重要で、また米国との防衛的同盟は魅力的なので、あらゆる手段をその方向へ向けることが望ましい。それゆえ、日本がそうした提案に甘んじるには何が最善の方策かを考えねばならない。もし、米国が日本から攻撃されたら、英国の世論は、英米間の安全保障の取り決めが有ろうが無かろうが米国を支援することを政府に強いるだろうし、そのことをあえて明確にしておく必要もない。それゆえ(日米対決の場合、英国が米国を支援することは自明であるから)、米国に主力艦建造を控えさせることは、(英米の協力を明文化して日本を刺激する必要も無いため) 実際上の困難はない。」

つまり、日米対決の場合、世論の圧力によって、現に同盟国である日本ではなく、これから協力交渉を始めようとしている米国を支援せざるを得ないであろうから、あえて日本を離反させる危険を冒してまで米国への支援を明確化する必要はないとの認識だった。

米国としても対独戦争に集中するため、対華 21 ヶ条要求を巡り悪化した日本との関係を一時安定させる必要があり、1917年11月、石井・ランシング協定が成立した。これは、満蒙における日本の特殊利益を認め、日米対立を緩和させるものだった<sup>41</sup>。

### 3 第一次世界大戦後の国際秩序構築における状況

#### (1) 日本の戦時貢献

1918年11月11日、ドイツとの休戦が成立した。大戦中の日本の貢献に関し、ニッシュは次のように述べている<sup>42</sup>。

「日英同盟は軍事同盟と言うよりも海軍同盟だった。日本海軍はできるだけ貢献をし、地中海での日英海軍の共同はフランスやイタリア海軍との共同より成果を挙げた。英国政府と海軍省は日本海軍の貢献を賞賛し、国民に示すため、1919年1月、日本海軍水兵が馬車でロンドンをパレードする機会を設けた。日本陸軍への派遣要請は輸送手段が無いといったもっともらしい理由で拒否された。日本陸軍が派遣に前向きになったのは1918年春のシベリア派遣からだ。しかし、彼らは連合国の要請よりも米国の同意に従って行動した。(中略) 総じて、日本

<sup>41</sup> 高原『ウィルソン外交と日本』100-101頁。

<sup>42</sup> Nish, *Alliance in Decline*, pp. 253-256.

は英国とその帝国に大きな貢献をした。その多くは海軍によるものであるが、他にもロシアへの軍事物資の提供は崩壊の危機にあった東部戦線を支えるのに重要な役割を果たした。」

大戦が終わって冷静に判断するならば、日本が同盟国としての義務以上の貢献をしたことは否定できない事実だった。しかし、未曾有の大戦の渦中であって、同盟国に条約義務以上の貢献を期待し続けた英国内には不満が残っていた<sup>43</sup>。

## (2) パリ講和会議

講和会議では新たな国際秩序構築を自己の使命とするウィルソン大統領が提議した国際連盟の設立が重要議題となった。連盟の規約は日英同盟の条項と抵触する恐れがあった。大戦後半の駐日大使として日本の戦争関与問題に忙殺され日英同盟に懐疑的になっていたグリーン (William Greene) は本国に「国際連盟に日英同盟を融合させることができるのではないか、そうすることで日本人の心情を傷つけずに同盟を厳かに埋葬できるのではないかと報告した<sup>44</sup>。つまり、駐日大使も日本人の心情を害さずに同盟を終わらせる方向に傾いていた。

講和会議において、日本との関連で問題となったのは、日本が占領している山東半島及び南洋群島の取り扱いと、日本が提議した人種差別撤廃案を巡る議論だった。

山東半島については、日米の対立は埋まらず、日本は国際連盟からの離脱の可能性を表明した。これは連盟設立を優先させるウィルソン大統領に圧力をかけるものだった。南洋群島は、日本が赤道以北を、オーストラリアとニュージーランドが赤道以南を占領しており、英国としては自治領であるオーストラリアとニュージーランドによる占領地域領有の主張を認めざるを得なかった<sup>45</sup>ことから、これらと日本の扱いを区別するのは困難であり、日本と英帝国の立場は概ね合致した。この日英の立場と、自らの非併合主義、民族自決主義とを整合する必要に迫られた大統領は、南アフリカ代表になっていたスマッツ將軍の「スマッツ案」に注目した。これは委任統治の原則を肯定しつつその地域をA・B・Cの三等級に分け、政治的・

---

<sup>43</sup> Peter Lowe, *Great Britain and Japan, 1911-1915: A Study of British Far Eastern Policy*, Macmillan St Martin's Press, 1969, p. 256.

<sup>44</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 262.

<sup>45</sup> 高原『ウィルソン外交と日本』241頁。

経済的発展の程度や地域性に依じて施政方針と施政国を規定するというものだった<sup>46</sup>。A式は独立の承認を与えても差し支えない地域、B式は国際連盟への加入に際して貿易通商上の機会均等の待遇を与える地域であるのに対し、C式は受任国の法律を受任国の構成分子として施行する地域であり、A・B式とC式の間には大きな格差が存在し<sup>47</sup>、実態は併合と非併合を両立させる妥協策だった。人種差別撤廃案では、オーストラリアが国際連盟離脱の構えを見せて反対したため英国の協力が得られず、米国も離反したため廃案となった。

### (3) シベリア出兵の処理

講和会議ではシベリア情勢も議論された。大戦終結によりシベリア出兵の性質は変容し、チェコ軍団の救出は焦点では無くなっていった。1920年1月に米国が、2月には英国が撤兵を開始し、引き続き駐留する日本には目的を明確にすることが求められた。日本はそれを共産主義過激派の脅威のためとし、3月、シベリアの政情が安定するまで撤兵しない旨声明するが<sup>48</sup>、5月、ロシアのニコラエフスク(尼港)で日本軍人、居留民等700余名が過激派に惨殺される事件が生起し、日本国内の反共感情が沸騰する事態に至った。日本は事件への対応として北樺太を保障占領するが、これは石油確保のため日本海軍が企図していたものを事件を口実に実行したもので、米国の激しい抗議を招いた<sup>49</sup>。

### (4) 大英帝国会議

日英同盟に関し、英国の閣僚は、現実主義者と自由主義や公開外交の信奉者とに分かれていた。ロイド・ジョージ(Lloyd George)首相やパルフォアの後任として外相に就任していたカーゾン卿らの現実主義者は日本の貢献に感謝し、同盟継続に好意的だった。同盟に反対だったのは、開戦時の海軍大臣で軍需大臣等を経て植民地相になっていたチャーチル(Winston Churchill)やリー(Arthur Lee)海軍卿などで、彼らは米国との海軍協定を望み、米国の考えに影響されて中国やシベリアでの日本の活動に不満

---

<sup>46</sup> U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* [hereafter *FRUS*], 1919: *The Paris Peace Conference*, Vol. III, U.S. Government Printing Office, 1943, pp. 795-796; 高原『ウィルソン外交と日本』244頁。

<sup>47</sup> 高原『ウィルソン外交と日本』245頁。

<sup>48</sup> 『日本外交文書』大正9年、第1冊、下巻、1972年、719頁。

<sup>49</sup> 山室『複合戦争と総力戦の断層』148頁。

を抱いていた<sup>50</sup>。英国の決断は1921年夏の大使帝国会議に持ち越された。

### ア 日英同盟と海軍軍縮

帝国会議に先立ち各自治領に英海軍参謀本部による「帝国の海軍政策と協同」が配布され、その中で、帝国が直面しうる最悪の事態は「英本国が他の勢力の脅威にさらされ、その機を捉えて日本が太平洋で攻勢にでることとされ、海外基地、特にシンガポールを整備すべきとの主張がなされた<sup>51</sup>。つまり、英海軍の思考は既に日本海軍の脅威に指向していた。チャーチル植民地相も日本の海軍力を英国の地位を脅かすものと見ており、1921年2月、バルフォア外相に宛てて「英国は世界第2位どころか、数年のうちに第3位の海軍国に転落する危機にある<sup>52</sup>」と述べた。英国政府は3月、海軍力維持のための建艦計画を発表したが、リー海軍卿は海軍問題で米国との合意を希望するとしていた。1月に米海軍長官ジョセファス・ダニエルズ (Josephus Daniels) が日英同盟が継続する限り米国が軍縮に応じる可能性は全く無いと述べており、米国が日英同盟を海軍軍縮の障害としていたことが影響を及ぼしていた<sup>53</sup>。

### イ 同盟継続を巡る自治領との議論

英国政府は、自治領は人種的な理由で同盟継続に反対するだろうと予想していた<sup>54</sup>。しかし、強硬な反対が予想されたオーストラリアは、自らの日本人排斥政策が脅かされない限り同盟の更新に応ずるとし、4月7日、ヒューズ (William Hughes) 首相が「英国はもはや、帝国を完全に防衛するのに必要な海軍力を維持することはできない。東洋において最強の大国との同盟が何にも増して貴重であることは誰も否定できない」と述べた<sup>55</sup>。同盟に対し最も強硬な反対意見はカナダからのものだった。1920年7月にカナダ首相に就任したミーエン (Arthur Meighen) は、カナダ外務省の実力者クリスティ (Loring Christie) 法律顧問の影響を強く受けていた。クリスティ顧問は、帝国会議に向けたカナダ政府の準備の一環として渡英した際、ロンドンでロイド・ジョージ首相と面会しており、その際の自らの主張をメモとしてまとめていた<sup>56</sup>。メモは15条からなり (別紙第2)、日

<sup>50</sup> イアン・ニッシュ「同盟のこだま——一九二〇——一九三一年の日英関係」細谷、ニッシュ編『日英交流史』251頁。

<sup>51</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 319.

<sup>52</sup> Kenneth Young, *Arthur James Balfour*, G. Bell and Sons, 1963, p. 419.

<sup>53</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 320.

<sup>54</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 324.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 325.

<sup>56</sup> A. R. M. Lower, "Loring Christie and the Genesis of the Washington Conference of 1921-1922," *Canadian Historical Review*, XLVII, No. 1, March

英同盟を帝国における最大の懸案とした上で、同盟更新よりも英語圏連帯の重要性を主張し、日英同盟について米国人がどう感じているかをカナダ人が認識していること、米国が海軍軍縮に関する包括的会議の開催を望んでいることを指摘する内容だった。後の経緯に照らし合わせれば、このメモは日本の運命に大きな影響を与えるものだった。5月30日、内閣は同盟の更新について再検討するため、カーゾン外相が同盟更新の是非に関する議論を提議した<sup>57</sup>。

「日英同盟への反対意見は次のとおり。第一に、英国が同盟を結んだ理由が消滅したこと。同盟は極東でのロシアの攻勢に対し均衡を図るため形成された。ロシアは分裂し、その後危険な相手として現れたドイツも列強の地位を喪失した。ただし、将来における情勢の変化には注意が必要である。第二に、米国で日英同盟の存在が疑心と苛立ちの源泉となっていること。こうした感情は日英同盟への第四条追加と同項に対する日本政府の認識、つまり日本の対米紛争において英国が日本を支援することは無いことが明確にされたことにより概ね解消されているが、米国に相当の疑心が残り、米当局がそれを海軍力増強の口実にしがちであることは否定できない。第三に、中国に対する同情が日英を引き離し、中国での我々の活動を困難にしていること。我々の中国政策は常に開放政策だが、無力で手に負えない中国の再建がいかになされるのか。日本はこの巨大で無力な国の戸口に位置し、その気質は帝国主義的ではあるが、日本が現在の人口を維持できない以上、中国を向くのは当然であり、これは極東における重要な要素である。これらに対する意見として、同盟が現実的に成功と証明されたことを疑うことはできない。同盟は両国を支えてきた。同盟は、ロシアとの戦争で日本を、同じように先の大戦で我々を、相当な規模で支えてきた。」

内閣は同盟の継続を決定し、6月20日、帝国会議開会に際し、ロイド・ジョージ首相は議長として次のように述べた。「我々の日本との同盟は、過去、平和と全ての国々の公正な活動を維持する上で有意義な要素であり続けました。日本は極めて危機的な必要がある時期に価値ある支援を我々に提供し、我々は日本が忠実な同盟国であることを認識しました。我々は、この、大いに役立ち、試練に耐えた友好を維持し、日本が特別な利益を持ち、そして我々自身が米国と同様、機会均等と門戸開放を希求する極東で

---

1966, p. 41.

<sup>57</sup> Cabinet 48(21), 30 May 1921, CAB 23/25, pp. 298-301.

の全ての問題の解決に役立てることを望みます<sup>58</sup>」

続く討議では、ヒューズ首相が「現行のままでの更新は無理にせよ、同盟の継続は絶対に必要である。ただし、日本との新同盟は米国との戦争の可能性を除外するものである必要がある」と述べた<sup>59</sup>。オーストラリアのこの反応は、日英同盟が無くなれば、日本の行動を抑制できなくなることが予想されたためである<sup>60</sup>。

6月29日、カナダのミーエン首相は如何なる形であっても同盟の更新に反対すると述べた。同盟が更新されれば英米関係が悪化してカナダが最も大きな損害を被ること、日本が忠実な同盟国であることを示したにしても中国の主権に関する限りはそうでは無かったと主張し、「もし我々が日本との新たな同盟に進むならば、我々が日本の手綱を握り、日本が中国の独立と主権を侵害してきた、この20年間をそのまま繰り返すことになる。我々は共犯者となり、全ての国々の我々に対する評価に影響するだろう<sup>61</sup>」と述べた。彼の主張は印象深く、議論は明快で、揺るぎないものだった。これに対し、ヒューズ首相は、カナダは既に強力な隣人である米国から防衛上の保障を得ているが、オーストラリアはそうでは無いと反論した<sup>62</sup>。

6月30日の閣議でカーゾン外相はミーエン首相の主張を報告した。「ミーエンは同盟の更新に予想以上に強硬に反対した。彼は同盟の更新に対する米国の反対を強調し、カナダ政府は如何なる形にせよ日本単独との合意には賛同せず、そうした合意についての決断からカナダは離脱するであろうことを印象づけた<sup>63</sup>」

内閣は、政策を修正して優先順位をつけ、第一に日米との会議の招集、第二を同盟の継続とすることで合意した<sup>64</sup>。ロイド・ジョージ首相は、「日本の支援が無ければ、連合軍は百六十万相当の人員を主戦場から引き抜く必要があった。加えて、日本が参戦したのは、ドイツの敵だからでも、フランスとの友情からでもなく、英国の同盟国だからだ」という事実を強調した<sup>65</sup>。

ニッシュは、これら一連の議論で「海軍縮小会議の開催」と「日英同盟

<sup>58</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 333.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 333.

<sup>60</sup> ヘンリー・フライ「環太平洋の間接的同盟」五味俊樹訳、日本国際政治学会編『国際政治』第68号、1981年8月、101頁。

<sup>61</sup> Nish, *Alliance in Decline*, pp. 334-335.

<sup>62</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 335.

<sup>63</sup> Cabinet 56(21), 30 June 1921, CAB 23/26, p. 2.

<sup>64</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 336.

<sup>65</sup> Cabinet 56(21), 30 June 1921, CAB 23/26, p. 5.

の継続」という別個の課題があたかも同一のものであるかのような大きな誤解が生じていたと指摘している。両者を不可分とするのは米国の立場<sup>66</sup>であって、英国政府の認識とは異なっていた。7月24日、カーゾン外相は日米との3国会議に備え、8月にロンドンで自治領首相参集の予備会議を開催する旨通知した。しかし、首相達は会議の主目的は米国に譲歩を促して大海軍建設を断念させることであり、ロンドンでの会議は不要との考えだった<sup>67</sup>。つまり、自治領首相達も同盟継続と海軍縮小の議論を同一視していた。3国会議が予想される秋は英国議会の時期と重なるため、事前に英帝国の認識を固めようとしていたカーゾン外相は面目を失い、痛手となった。さらに、日英同盟の継続は当事者である英国と日本の問題であるとして、日本に対しても3国会議とは別にロンドンで日英の会議を開催することを提案していた。特に、カーゾン外相は3国会議での米国提案の詳細が不明であり、内容によっては日英が協力して米国に対抗する必要があるとして、日英両国の事情に通じた駐英大使林権助を3国会議に参加させることを希望していた<sup>68</sup>。しかし、日本政府は既に英米の連携を疑っており、日英会議開催の提案は無視されていた。7月26日の帝国会議でロイド・ジョージ首相は非常にいらだたしげに、「我々の関係を日本人が全く理解していないため完全に機会を逸してしまった。日本と行動を共にできれば、我々に最も都合のいい手筈を要求できる。しかし、もはや2つの会議に向けて争うことはできない<sup>69</sup>」と述べた。それでもロイド・ジョージ首相は8月18日、下院閉会にあたっての演説で同盟継続の意志を再確認した。「今、日本人に向かって振り返り、『あなたは私達が困っている時に味方してくれた。でも、あなたはもう必要ない。だからグッドバイ。』と言ったらどうでしょう。私は、忠実な同盟国を扱うにあたり、それが大英帝国にふさわしいものではないと考えます<sup>70</sup>」

英国代表団は10月20日以降各個に米国に進出し、代表団長となったバルフォア前外相がワシントン入りしたのは会議2日前の11月10日だった。この慌ただしい日程のため、バルフォア団長が日本代表等と事前打ち合わせをする時間はほとんど無かった<sup>71</sup>。

<sup>66</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 344.

<sup>67</sup> Ibid., p. 349.

<sup>68</sup> 林権助『わが七十年を語る』第一書房、1935年、380頁。

<sup>69</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 347.

<sup>70</sup> Ibid., p. 355.

<sup>71</sup> Ibid., p. 367.

## (5) ワシントン会議

ワシントンに着いたバルフォア団長は、会議にあたっての認識をロイド・ジョージ首相に送った<sup>72</sup>。

「現在の形の同盟に執着することは、米国ではまるで不人気で、軍備制限の交渉も困難とするだろう。さらには、ロシア帝国が崩壊しドイツが太平洋から駆逐され、それらが復活しない保障はないが、当面、日英同盟を存在させる状況が消滅したことは否定できない。一方で我々には、先の戦争で忠実な関与を保ち、価値ある支援をした同盟国の感情を最大限考慮する義務があり、日本人の心情を疎外し、まして憤慨させるような行動をしてはならない。最後に、先の帝国会議でオーストラリアとニュージーランドが示した、何らかの形で日英同盟を維持することの重要性についての強硬な意見は、最大限尊重する必要がある。」

バルフォア団長は、日英に米国を加えた3国の条約を構想し自ら案を作成した。その内容は、次のように「同盟 (alliance)」と「条約 (treaty)」という単語が「約定 (arrangement)」に修正されたものの、軍事的な援助義務を含むもので、日英同盟を3国同盟に拡大する性質のものだった<sup>73</sup>。

「東亜の地域に於ける全局の平和を維持し且太平洋諸島及太平洋沿岸領土に於ける締約国の現在の領土権を防護するの目的を以て締約国は左の如く約定す

第一条 締約国は各自前記権利を尊重し且締約國中一國に於て右権利が他國の行動に依り危殆に迫れりと認むるときは之を防護する最善の手段に関し各締約國と充分に且隔意なく協議すべし

第二条 将来締結國中の領土権(第一条に掲げたる)が他の一國又は數國の結合に依り脅威せらるる場合には二締結國は軍事約定の締結に依り自國を防護するの自由を有すべし但し(a)約定は性質上純然たる防衛約定たるべく且(b)右約定は他の締約國に之を通告することを要す

第三条 本約定は其の關係する地域に於ける領土権防衛に関し本約定以前に締約せられたる一切の條約に代わるべきものとす」

しかし、後にこの案を見た日本の幣原委員は、このままでは米国が受け

---

<sup>72</sup> Her Majesty's Stationary Office, *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, Series I, Vol. XIV, HMSO press, 1984, p. 415.

<sup>73</sup> *FRUS*, 1922, Vol. I, 1938, pp. 2-3 ; 『日本外交文書』ワシントン会議、上、1977年、547-550頁(片仮名を平仮名に筆者修正)。

入れないと考え、軍事的義務を含まない案に修正し、バルフォア団長もそれを受け入れた<sup>74</sup>。バルフォア団長にしてみれば、新たな条約に同盟としての性質を残す動機は「日本人の心情を傷つけないため」であるから、日本委員が新条約案をより穏やかなものに修正するのであれば、これに反対する特段の理由は無かった。さらに米国内代表団長のヒューズ（Charles Hughes）国務長官がバルフォア団長に対し、「米国内に於いて今尚強き反英及排日思想の存在する事実は之を無視するを得ざるを以て日英両国のみを相手として協約を為すときは之に対し有力なる反対を誘致する危険決して尠しとせず<sup>75</sup>」と申し入れ、米国内の排日のみならず反英思想が誘引するであろう危険を緩和するため、3国にフランスを加え4国とすることとなった。こうして締結された四国条約は、無益な国際的諸協定にあふれた一世紀の中でも、最も役に立たない協定の一つにランクされるべきものとなった<sup>76</sup>。ただし、英国代表団の海軍側要員だったリー海軍卿は、「皆の面目を守った解決策」と述べている<sup>77</sup>。

#### 4 日英同盟終焉後の状況

ワシントン会議で作られた条約のうち、日英で最も攻撃されたのは中国に関する九カ国条約だった。英国代表団のジョン・ジョーダン（John Jordan）は、次のように述べている。「ワシントン会議で調印された四国条約<sup>78</sup>によって、列強は提携して中国に対処することとされ、どの列強も中国の問題に独自に介入することはないと了解された。この条約が中国国内の競合する軍閥に心ゆくまで戦う場を提供しただけに終わっては残念である<sup>79</sup>」

英国は、中国人によって自国と同様に帝国主義の烙印を押された日本と提携しようとして努力した。1925年7月、貴族院のウェルズリー（Arthur Wellesley）卿は、駐英大使林権助への叙勲に関しスタンフォードダム（1st Baron Stamfordham）卿に宛てた手紙で次のように書いた。「中国の事態は全く安心できるどころではないし、日本は必然的に事態の進展に重要な

<sup>74</sup> Nish, *Alliance in Decline*, p. 372-373.

<sup>75</sup> 『日本外交文書』ワシントン会議、上、565頁。

<sup>76</sup> スティーンズ「相互の便宜による帝国主義国の結婚」細谷、ニッシュ編『日英交流史』211-212頁。

<sup>77</sup> Lee of Fareham, *A good Innings*, John Murray, 1974, p. 220.

<sup>78</sup> 九カ国条約を指すと思われる。

<sup>79</sup> ニッシュ「同盟のこだま」細谷、ニッシュ編『日英交流史』254頁。

役割を果たすに違いない。この重大時に日本政府を良い気分させておくことは不可欠である。日本の退任する大使に聖マイケル・聖ジョージ勲章贈与といった栄誉は、有益な効果を及ぼすのは間違いない<sup>80</sup>」

1927年3月、南京の外国領事館が襲撃される事件が起きたが、幣原外相は英国との連携を拒否した。ロンドンの参謀本部の日本専門家ピゴット(Francis Piggott)陸軍大佐は日英同盟の喪失を嘆き、英国はたとえ同盟を復活させることができなくとも、それを「世界大戦勃発前のフランスとの協商と似た成文化しない日本との協商によって」置き換えるべきだと述べた<sup>81</sup>。中国の現実に直面し、英国の一部には何らかの日英の協力の枠組みは必要だったとの認識が生じていた。

## おわりに

日本は、第一次世界大戦の見通しについて深刻な検討をする必要に迫られず、短期で終結するとの見通しの元、速やかに戦争の果実を確保するため満足な意見調整もないまま行動し、その後の英米との対決に至る禍根を残した。本研究の動機は、日本が、もっと同盟国の立場に立って戦争遂行に貢献していたら、前向きな日英同盟の存続が可能だったのではないかという問題意識からであり、その背景には、その後の第二次世界大戦での対決によって海外利権のほとんどを失うこととなる日英両国にとって、日英同盟の終焉は重大な国運の岐路として認識されるべきとの考えからであった。

日本については、当時の国内事情からして戦争貢献に応じて利権の要求が吊り上がり、十分な利権が得られない場合、日比谷焼打事件と同様の結果をもたらす恐れもあったと思われる。人類が経験したことの無い大戦に対する日英両国民の感覚の差は容易に埋められるようなものではなく、むしろ、日本政府としては中立を保つか物資支援に限った方が国内外に対する説明の筋が通ったように思われる。

英国のロイド・ジョージ首相やカーゾン外相は、日本の戦争貢献を相応のものとして認め、日英同盟の継続を追求したが、これは日本人の心情を過度に傷つけた場合、日本を敵側に追いやって英国が重大な利権を持つ極東の安定が保たれなくなるとの考えからである。日本人の心情に深く配慮してい

---

<sup>80</sup> Wellesley to Stamfordham, 18 July 1925, Foreign Office records, deposited in the Public Record Office, The National Archives, London 800/258, p. 335.

<sup>81</sup> ニッシュ「同盟のこだま」細谷、ニッシュ編『日英交流史』261頁。

るのは、長年に渡り多民族の大帝国を維持してきた外交感覚によるものと思われるが、当の日本人の多くは英国側が寸託したほど日英同盟の継続に熱意が無かった。また、英国がワシントン会議に先立つ日英のみによる会議の開催を追求したのも、いかに米国の影響が増大しているにせよ、日英同盟が存続している以上は当事者としての段取りを整える重要性を認識していたものと思われる。本稿で繰り返し示したように、帝国主義国として一日の長がある英国の指導者には、新興国日本を取り巻く状況について相当柔軟かつ確かな認識が散見され、日本は、英国がまだ同盟国である限りは、原理原則的な米国とは異なる英国の認識に配慮すべきだった。

英国の意志決定にとって比重を増していたのは英帝国自治領の意向だった。移民問題で日本と激しく対立していたオーストラリアのヒューズ首相が同盟の継続を強く主張したのは防衛上の問題からである。オーストラリアにとって、「極東の強国」との連携は地政学上、不変の課題であろう。一方、同盟継続に最も強硬に反対したのは、既に自らの防衛を米国に従属させつつあったカナダだった。カナダが自らの対米従属と英帝国の一員としての立場を整合させたのが「英語圏の連帯」なる主張である。日英同盟の継続により英国が日本の共犯者になるとの主張はウィルソン大統領の代弁も同然であり、結局、中国での日本の行動に対する米国の認識が、英帝国の一員であるカナダを通じて日英同盟の存続に重大な影響を及ぼすことになった。

その米国の認識にも振幅があった。ローズヴェルト、タフト両共和党大統領の政策は、アプローチは違うが極東における勢力の再均衡、利権の再配分を指向するもので、まだ日本の思考と同じ次元にあった。ローズヴェルトは艦隊巡航によりフィリピン防衛の力と意志を示したが、一方で日本が朝鮮半島に、英国が南支那に、特別な利害関係を持っている現実を直視していた。しかし、民主党ウィルソン大統領の道義的な思考は次元の異なるものだった。そのウィルソンも、対華 21 カ条問題により対日認識を硬化させながらも自国の参戦に伴って対独戦に集中するため日本との対決を避け、大戦終結によってシベリア問題により再び日本に対して強硬路線を採るが日本の国際連盟離脱を防ぐため譲歩するといった具合に、理想と現実の間を振れている。遠大な理想の一方で、その現実の視点の置き所は会議の成立といった卑近なもので、ローズヴェルトの極東観にみられる朝鮮半島が自ら大陸勢力をはねのける力が無いのなら日本に任せるのが良いといった認識の方がより大局的な現実を捉えていたと言える。

高原秀介は次のように述べている。「大統領が米国の国益や世論の動向を

注視しつつ、これまでの経緯などを一切無視してでも戦略的な観点から外交方針の一大転換を行うことは、米国の外交決定過程において今日でもしばしば見られる一つの特徴である。時として政策行動を共にする相手国への影響を十分に配慮する余裕を政府に与えない議会や世論の米国外交に占める重要性をあらためて認識せざるを得ない<sup>82</sup>」

第一次大戦後の約百年間、米国は国際社会において圧倒的な地位を占め、その戦略にとって障害とみなした既存秩序を除去し続けたが、その結果としての今日の国際社会がどの程度理想に近い秩序を獲得したかについては評価が分かれるだろう。

米国による国際秩序構築の第一歩とも言えるウィルソン大統領の新外交は、日英同盟の扱いに少なからず苦慮していた英国にとって結果的に当座をしのぐ助け船となり、日英同盟は新たな国際秩序に適合した形で「発展的に解消」した形になった。当時は大戦の惨禍を経た世界が、ウィルソンの理想に基づく国際連盟を基盤とする新たな秩序を形成するものと期待されていたのであり、日英同盟に取って代わった四国条約が事実上無価値であることを早期に認識し得た人々が限られていたのも時代の限界であった。

---

<sup>82</sup> 高原『ウィルソン外交と日本』162頁。

日英同盟条文<sup>83</sup>

第一回 (1902年1月30日)	第二回 (1905年8月12日)	第三回 (1911年7月13日)
<p>(譯文)</p> <p>日本國政府及大不列顛國政府ハ偏ニ極東ニ於テ現状及全局ノ平和ヲ維持スルコトヲ希望シ且ツ清帝國及韓帝國ノ獨立ト領土保全トヲ維持スルコト及該二國ニ於テ各國ノ商工業ヲシテ均等ノ機會ヲ得セシムルコトニ關シ特ニ利益關係ヲ有スルヲ以テ茲ニ左ノ如ク約定セリ</p>	<p>(譯文)</p> <p>日本國政府及大不列顛國政府ハ一千九百二年一月三十日兩國政府間ニ締結セル協約ニ代フルニ新約款ヲ以テセムコトヲ希望シ</p> <p>(イ) 東亞及印度ノ地域ニ於ケル全局ノ平和ヲ確保スルコト</p> <p>(ロ) 清帝國ノ獨立及領土保全竝清國ニ於ケル列國ノ商工業ニ對スル機會均等主義ヲ確實ニシ以テ清國ニ於ケル列國ノ共通利益ヲ維持スルコト</p> <p>(ハ) 東亞及印度ノ地域ニ於ケル兩締盟國ノ領土權ヲ保持シ竝該地域ニ於ケル兩締盟國ノ特殊利益ヲ防護スルコト</p> <p>ヲ目的トスル左ノ各條ヲ約定セリ</p>	<p>(譯文)</p> <p>日本國政府及大不列顛國政府ハ千九百五年八月十二日ノ日英協約締結以來事態ニ重大ナル變遷アリタルニ顧ミ該協約ヲ改訂シ以テ其ノ變遷ニ適應セシムルハ全局ノ靜寧安固ニ資スヘキコトヲ信シ前記協約ニ代ハリ之ト同シク</p> <p>(イ) 東亞及印度ノ地域ニ於ケル全局ノ平和ヲ確保スルコト</p> <p>(ロ) 清帝國ノ獨立及領土保全竝清國ニ於ケル列國ノ商工業ニ對スル機會均等主義ヲ確實ニシ以テ清國ニ於ケル列國ノ共通利益ヲ維持スルコト</p> <p>(ハ) 東亞及印度ノ地域ニ於ケル兩締盟國ノ領土權ヲ保持シ竝該地域ニ於ケル兩締盟國ノ特殊利益ヲ防</p>

<sup>83</sup> データベース『世界と日本』日本政治・国際関係データベース、東京大学東洋文化研究所 田中明彦研究室

		護スルコト ヲ目的トスル左ノ條 款ヲ約定セリ
<p>第一條 兩締約國ハ相互ニ清國及韓國ノ獨立ヲ承認シタルヲ以テ該二國孰レニ於テモ全然侵略的趨向ニ制セラルハコトナキヲ聲明ス然レトモ兩締約國ノ特別ナル利益ニ鑑ミ即チ其利益タル大不列顛國ニ取リテハ主トシテ清國ニ關シ又日本國ニ取リテハ其清國ニ於テ有スル利益ニ加フルニ韓國ニ於テ政治上竝ニ商業上及工業上格段ニ利益ヲ有スルヲ以テ兩締約國ハ若シ右等利益ニシテ別國ノ侵略的行動ニ因リ若クハ清國又ハ韓國ニ於テ兩締約國孰レカ其臣民ノ生命及財産ヲ保護スル爲メ干涉ヲ要スヘキ騷擾ノ發生ニ因リテ侵迫セラレタル場合ニハ兩締約國孰レモ該利益ヲ擁護スル爲メ必要缺クヘカラサル措置ヲ執リ得ヘキコ</p>	<p>第一條 日本國又ハ大不列顛國ニ於テ本協約前文ニ記述セル權利及利益ノ中何レカ危殆ニ迫ルモノアルヲ認ムルトキハ兩國政府ハ相互ニ充分ニ且隔意ナク通告シ其ノ侵迫セラレタル權利又ハ利益ヲ擁護セムカ爲ニ執ルヘキ措置ヲ協同ニ考量スヘシ</p>	<p>第一條 日本國又ハ大不列顛國ニ於テ本協約前文ニ記述セル權利及利益ノ中何レカ危殆ニ迫ルモノアルヲ認ムルトキハ兩國政府ハ相互ニ充分ニ且隔意ナク通告シ其ノ侵迫セラレタル權利又ハ利益ヲ擁護セムカ爲ニ執ルヘキ措置ヲ協同ニ考量スヘシ</p>

<p>トヲ承認ス</p> <p>第二條 若シ日本國又ハ大不列顛國ノ一方カ上記各自ノ利益ヲ防護スル上ニ於テ別國ト戰端ヲ開クニ至リタル時ハ他ノ一方ノ締約國ハ嚴正中立ヲ守リ併セテ其同盟國ニ對シテ他國カ交戰ニ加ハルヲ妨クルコトニ努ムヘシ</p> <p>第三條 上記ノ場合ニ於テ若シ他ノ一國又ハ數國カ該同盟國ニ對シテ交戰ニ加ハル時ハ他ノ締約國ハ來リテ援助ヲ與ヘ協同戰闘ニ當ルヘシ講和モ亦該同盟國ト相互合意ノ上ニ於テ之ヲ爲スヘシ</p>	<p>第二條 兩締盟國ノ一方カ挑發スルコトナクシテ一國若ハ數國ヨリ攻撃ヲ受ケタルニ因リ又ハ一國若ハ數國ノ侵略的行動ニ因リ該締盟國ニ於テ本協約前文ニ記述セル其ノ領土權又ハ特殊利益ヲ防護セムカ爲交戰スルニ至リタルトキハ前記ノ攻撃又ハ侵略的行動カ何レノ地ニ於テ發生スルヲ問ハス他ノ一方ノ締盟國ハ直ニ來リテ其ノ同盟國ニ援助ヲ與ヘ協同戰闘ニ當リ講和モ亦雙方合意ノ上ニ於テ之ヲ爲スヘシ</p> <p>第三條 日本國ハ韓國ニ於テ政事上、軍事上及經濟上ノ卓絶ナル利益ヲ有スルヲ以テ大不列顛國ハ日本國カ該利益ヲ擁護増進セムカ爲正當且必要ト認ムル指導、監理及保護ノ措置ヲ韓國ニ於テ執ルノ權利ヲ承認ス但シ該措置ハ常ニ列國ノ商工業ニ</p>	<p>第二條 兩締盟國ノ一方カ挑發スルコトナクシテ一國若ハ數國ヨリ攻撃ヲ受ケタルニ依リ又ハ一國若ハ數國ノ侵略的行動ニヨリ該締盟國ニ於テ本協約前文ニ記述セル其ノ領土權又ハ特殊利益ヲ防護セムカ爲交戰スルニ至リタル時ハ前記ノ攻撃又ハ侵略的行動カ何レノ地ニ於テ發生スルヲ問ハス他ノ一方ノ締盟國ハ直ニ來リテ其ノ同盟國ニ援助ヲ與ヘ協同戰闘ニ當リ講和モ亦雙方合意ノ上ニ於テ之ヲ爲スヘシ</p> <p>第三條 兩締盟國ハ孰レモ他ノ一方ト協議ヲ經スシテ他國ト本協約前文ニ記述セル目的ヲ害スヘキ別約ヲ爲サルヘキコトヲ約定ス</p>
--	--	---

	<p>對スル機會均等主義 ニ反セサルコトヲ要 ス</p>	
	<p>第四條 大不列顛國 ハ印度國境ノ安全ニ 繫ル一切ノ事項ニ關 シ特殊利益ヲ有スル ヲ以テ日本國ハ前記 國境ノ附近ニ於テ大 不列顛國カ其ノ印度 領地ヲ擁護セムカ爲 必要ト認ムル措置ヲ 執ルノ權利ヲ承認ス</p>	
<p>第四條 兩締約國ハ 孰レモ他ノ一方ト協 議ヲ經スシテ他國ト 上記ノ利益ヲ害スヘ キ別約ヲ爲ササルヘ キコトヲ約定ス</p>	<p>第五條 兩締盟國ハ 孰レモ他ノ一方ト協 議ヲ經スシテ他國ト 本協約前文ニ記述セ ル目的ヲ害スヘキ別 約ヲ爲ササルヘキコ トヲ約定ス</p>	<p>第四條 兩締盟國ノ 一方カ第三國ト總括 的仲裁裁判條約ヲ締 結シタル場合ニハ本 協約ハ該仲裁裁判條 約ノ有效ニ存續スル 限右第三國ト交戦ス ルノ義務ヲ前記締盟 國ニ負ハシムルコト ナカルヘシ</p>
	<p>第六條 現時ノ日露 戦争ニ對シテハ大不 列顛國ハ引續キ嚴正 中立ヲ維持シ若シ他 ノ一國若ハ數國カ日 本國ニ對シ交戦ニ加 ハルトキハ大不列顛 國ハ來リテ日本國ニ 援助ヲ與ヘ協同戰闘 ニ當リ講和モ亦雙方 同意ノ上ニ於テ之ヲ</p>	

	爲スヘシ	
<p>第五條 日本國若クハ大不列顛國ニ於テ上記ノ利益カ危殆ニ迫レリト認ムル時ハ兩國政府ハ相互ニ充分ニ且ツ隔意ナク通告スヘシ</p>	<p>第七條 兩締盟國ノ一方カ本協約中ニ規定スル場合ニ際シ他ノ一方ニ兵力的援助ヲ與フヘキ條件及該援助ノ實行方法ハ兩締盟國陸海軍當局者ニ於テ協定スヘク又該當局者ハ相互利害ノ問題ニ關シ相互ニ充分ニ且隔意ナク隨時協議スヘシ</p>	<p>第五條 兩締盟國ノ一方カ本協約中ニ規定スル場合ニ際シ他ノ一方ニ兵力的援助ヲ與フヘキ條件及該援助ノ實行方法ハ兩締盟國陸海軍當局者ニ於テ協定スヘク又該當局者ハ相互利害ノ問題ニ關シ相互ニ充分ニ且隔意ナク隨時協議スヘシ</p>
<p>第六條 本協約ハ調印ノ日ヨリ直ニ實施シ該期日ヨリ五箇年間効力ヲ有スルモノトス若シ右五箇年ノ終了ニ至ル十二箇月前ニ締約國ノ孰レヨリモ本協約ヲ廢止スルノ意思ヲ通告セサル時ハ本協約ハ締約國ノ一方カ廢棄ノ意思ヲ表示シタル當日ヨリ一箇年ノ終了ニ至ル迄ハ引續キ効力ヲ有スルモノトス然レトモ右終了期日ニ至リ同盟國ノ一方カ現ニ交戰中ナルトキハ本同盟ハ講和結了ニ至ル迄當然繼續スルモノトス</p>	<p>第八條 本協約ハ第六條ノ規定ト牴觸セサル限り調印ノ日ヨリ直ニ實施シ十箇年間効力ヲ有ス右十箇年ノ終了ニ至ル十二箇月前ニ兩締盟國ノ孰レヨリモ本協約ヲ廢棄スルノ意思ヲ通告セサルトキハ本協約ハ兩締盟國一方カ廢棄ノ意思ヲ表示シタル當日ヨリ一箇年ノ終了ニ至ルマテ引續キ効力ヲ有ス然レトモ若シ右終了期日ニ至リ同盟國ノ一方カ現ニ交戰中ナルトキハ本同盟ハ講和ノ成立ニ至ルマテ當然繼續スヘシ</p>	<p>第六條 本協約ハ調印ノ日ヨリ直ニ實施シ十年間効力ヲ有ス右十年ノ終了ニ至ル十二月前ニ兩締盟國ノ孰レヨリモ本協約ヲ廢棄スルノ意思ヲ通告セサルトキハ本協約ハ兩締盟國ノ一方カ廢棄ノ意思ヲ表示シタル當日ヨリ一年ノ終了ニ至ル迄引續キ効力ヲ有ス然レトモ若シ右終了期日ニ至リ同盟國ノ一方カ現ニ交戰中ナルトキハ本同盟ハ講和ノ成立ニ至ル迄當然繼續スヘシ</p>

**Christine Memorandum<sup>84</sup>** (抜粋)

1921年2月1日

**MOST SECRET**

日英同盟

1. 日英同盟は、英帝国が現在直面する、まさに最も重要な問題と受けとめられている。時の推移、最近の世界の力関係の顕著なシフト、また国益がより敏感に認識されていることから、今年なされる同盟の更新か終結かの決断よりも、いかなる決断をするかについての疑問の方が、より死活的なものとして顕在化している。一方では英語圏の真の協調の可能性に直結し、他方では帝国自身の内部での共感と理解の絆に非常に大きな影響がある。この問題は6月のロンドンでの自治領首相のミーティングより前に決断を求めらる。この記述の目的は、この問題に対する考慮事項を示唆し、6月の議論の準備として、かつ基礎となるものとして、早い時期に採るべき手段を提案するものである。

2. (1902年日英同盟締結の経緯)

3. (1905年日英同盟改定の経緯)

4. (1911年日英同盟改定の経緯)

5. 今日、問題に直面し、我々が採りうる選択肢は3つ、すなわち同盟の(a)単純な更新、(b)軍事的義務を削除した形での修正、(c)終結、である。

これらの選択肢を検討するにあたり、過去6年間の出来事により、世界における位置づけに急激な変化が引き起こされたことを考慮することはもちろん不可欠である。同盟が更新されるのなら、それは過去とは全く異なる動機の結果であり、他国の反響も全く異なるものとなることが直ちに明確になるだろう。

6. ~14. (略)

15. 上記に示した同盟に対する申立は、あまりに米国の感情に傾き過ぎており、英国の政策を米国のそれに従属させるものだと反対されるだろう。しかし、何が我々の利益なのかを重要な要素とし、英米関係に及ぼしうる影響の推移を考慮に入れ、純粹に英連邦の利益の観点から問題を考察したものである。単純な疑問は、同盟の更新による我々の利益は一体何なのか

---

<sup>84</sup> A. R. M. Lower, "Loring Christie and the Genesis of the Washington Conference of 1921-1922", pp. 42-48. ("MOST SECRET" は締結時のものであり、当時は非公開であった。)

ということである。もし、我々がここに示した論拠をもって同盟を拒絶したならば、米国人が英国の政策、とりわけ自治領の政策に影響を及ぼしていると、又は英語圏で道義的リーダーシップをとっていると、ひどく鼻にかけるであろうことは事実である。そうさせておけば良い。我々の政策が我々の視点から見て健全であるなら、そのようなことは政策を傷つけるものではないし、誰かが自らを道義的リーダーだと主張し、そうなったとしてもかまわない。我々には、「あえて将来に備えずとも、今ここにある機会を享受する」だけの余裕がある。また、先の主張も、単にユーモアを愛する我が帝国内に新たな共感の絆を提供するだけだろう。

(後段略)

# 民間海上警備会社 (PMSC) による武器保管船ビジネス —— スリランカにおける現状と課題 ——

岩重 吉彦

## はじめに

ソマリアを拠点とする海賊事案は、2008年から2011年の間、急激に増加した。当初、海賊事案の発生海域はアデン湾に集中していたが、2009年から2011年にはアラビア海・西インド洋へ広域化するとともに、海賊発生件数も増加した。海賊事案の発生海域が広域化した原因は、海賊が拘束した貨物船、小型タンカー等の商船（以下、「船舶」）を海賊母船として使用することにより、ソマリア沿岸から遙か洋上での活動が可能となり、海賊取締りが手薄なアラビア海・西インド洋を航行する船舶への襲撃が増加したためである<sup>1</sup>。

国際海事機関 (International Maritime Organization: IMO) によると、ソマリア海賊による襲撃の危険性が高い海域 (ハイ・リスク・エリア) は<sup>2</sup>、西はスエズ運河、東は西インド洋におよぶ広大なエリアであり、米国本土の面積に匹敵する。(図1のとおり) それに対して、各国海軍艦艇・航空機等による海賊取締りは、アデン湾に設定された「国際推奨航路帯 (Internationally Recommended Transit Corridor: IRTC)」及びソマリア沿岸が中心であり、アラビア海・西インド洋へ広域化した海賊事案のすべてに対処することが物理的に不可能となった。

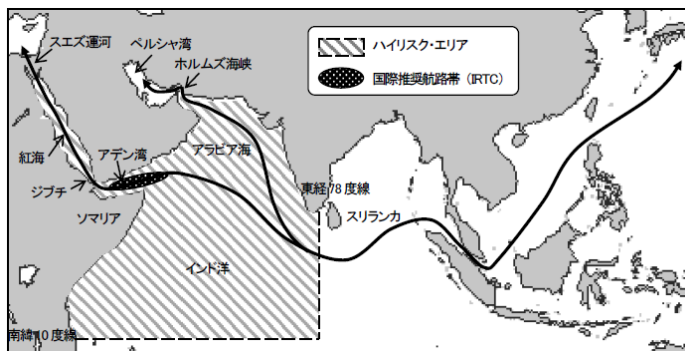
このため、海運業界は、各船舶において以前から実施していた海賊被害防止のための自衛措置であるベスト・マネージメント・プラクティス (BMP) に加え、民間海上警備会社 (Private Maritime Security Company: PMSC) に所属する民間武装警備員を船舶に乗船させるようになった。

---

<sup>1</sup> ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会「2013年 海賊対処レポート」内閣官房、2014年3月、4-8頁。  
[www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryoku2/report2013.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryoku2/report2013.pdf)、2014年7月22日アクセス。

<sup>2</sup> *BMP4 Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy (Version 4 – August 2011)*, ICS, August 2011, p. 4.

図1 ハイ・リスク・エリア及び国際推奨航路帯(IRTC)



(出典：森本清二郎「ソマリア海賊への各国・機関の対応状況と民間武装警備員乗船制度」より)

冷戦終結後の世界的な軍事費削減の傾向、軍事技術のハイテク化による民間企業への依存の増大等により、国家の軍力は相対的に低下した。一方、これを補完するため、退役軍人を主体とする民間軍事会社(Private Military Company: PMC)<sup>3</sup>が台頭し、2003年3月に開戦したイラク戦争以降、急速に成長した。

PMCは、陸上における業務を多角化するとともに、さらなるビジネスチャンスを求めて海上分野へ進出した。その一例が、民間武装警備員による船舶警備である。

2014年11月時点で、民間武装警備員が乗船した船舶がソマリア海賊に拘束された実績がないことから、その有効性は明らかである。その一方、民間武装警備員に対する旗国の責任等に関する国際法上の問題<sup>4</sup>、小火器の使用基準に関する問題<sup>5</sup>が生じた。これらについては、先行研究において論じられてきたが、実務的な観点からの研究はほとんど見当たらない。

従来、PMSCと言え、英国及び米国を拠点とする欧米系PMSCのイ

<sup>3</sup> 民間軍事会社(PMC)に類似する用語として、民間軍事警備会社(Private Military and Security Company: PMSC)があるが、民間軍事警備会社の内、海洋業務に特化した会社が民間海上警備会社(PMSC)である。なお、本稿で使用する「PMSC」とは、「民間海上警備会社」を意味する。

<sup>4</sup> 古谷健太郎「民間武装警備員による船舶の警備にかかる諸問題—国際法の視点から」海上保安協会、2014年4月23日、[www.fields.canpan.info/report/detail/17392](http://www.fields.canpan.info/report/detail/17392)、2014年6月30日アクセス。

<sup>5</sup> 瀬田真「民間海上警備会社(PMSC)に対する規制とその課題—海賊対策における銃器使用の検討を中心に」『海事交通研究』61、2012年。

メージが強い。また、これまでの先行研究も欧米の PMSC に焦点を当てたものが大半である<sup>6</sup>。

しかし、2011年3月から約1年間、ソマリア海賊対処に伴い海上自衛隊連絡官としてバーレーンを拠点とする有志連合海上部隊（Combined Maritime Forces: CMF）司令部で勤務した筆者の実務経験からすれば、近年、急速に存在感を高めているのが、スリランカを拠点とするスリランカ系 PMSC である。なかでも、スリランカ政府資本の PMSC<sup>7</sup>が、他の PMSC と共同で武器保管船の運営・管理を行うなど、民間海上警備において新たなビジネスを展開していることは注目に値する。

そこで、本稿では、これまでほとんど知られていないスリランカ系 PMSC に焦点を当て、なぜ近年スリランカ系 PMSC が台頭してきたのか、なかでもなぜ武器保管船に注目する必要があるのかについて分析する。そして、今後顕在化するであろう民間武装警備員による船舶警備が抱える問題点を明らかにする。

以下ではまず、PMSC に係る問題を本稿で取り上げる意義について説明する。次に、スリランカを拠点とする PMSC の現状を把握する。そして最後に、武器保管船に係る課題を提示する。

## 1 民間海上警備会社（PMSC）による船舶警備

### (1) ハイ・リスク・エリアにおける船舶警備の状況

国際商業会議所（International Chamber of Commerce: ICC）の国際海事局（International Maritime Bureau: IMB）による統計に基づき、内閣官房が集計した資料によると、2001年から2006年の間、ソマリア海賊事案の年間発生件数の平均は24件程度であった。しかし、2007年には51件、2008年には111件と倍増し、2009年には218件とさらに倍増した。2010年及び2011年には200件を超える高い発生件数であったが、2012年には75件、2013年には15件と大きく減少した<sup>8</sup>。

このような経緯から、2008年6月に「ソマリア領海内での海賊対処行

<sup>6</sup> P・W・シンガー『戦争請負会社』山崎淳訳、2004年。ロルフ・ユッセラー『戦争サービス業』下村由一訳、2008年。

<sup>7</sup> 当該 PMSC のホームページには、“Sri Lanka Government owned business”と英語表記されている。Rakna Arakshaka Lanka Limited, [www.rallsecurity.com/](http://www.rallsecurity.com/), accessed May 20, 2014.

<sup>8</sup> ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会『2013年 海賊対処レポート』2-3頁。

動を認める安保理決議 1816」等が採択され、同年 12 月以降、各国は主として IRTC 及びソマリア沿岸に海軍艦艇・航空機等を派遣し、海賊対処活動を開始した<sup>9</sup>。

2012 年以降、発生件数が激減した理由は、民間武装警備員の船舶への乗船が普及し、仮に船舶を襲撃したとしても、拘束に成功する可能性が低く、ソマリア海賊の船舶襲撃に対する意欲が低下したものと考える。また、各国海軍による海賊対処の効果に加え、ソマリアの治安回復を目的とした 2011 年 10 月以降のケニア軍による南ソマリア侵攻により<sup>10</sup>、ソマリア海賊が拠点とする陸上の海賊キャンプを自衛する必要に迫られ、海賊行為に専念できなくなったためと考える。

ソマリア海賊事案の発生海域の変遷を見ると、海賊事案が急増し顕在化し始めた 2008 年には、アデン湾に集中していた。しかし、各国が海軍艦艇・航空機等を派遣してアデン湾における海賊対処活動を強化すると、海賊事案は、2009 年には海賊対処活動が手薄なソマリア東方海域へ、2010 年にはケニア・タンザニア沖や西インド洋の広大な海域へと広域化していった。2011 年から 2012 年前半にかけては、ペルシャ湾への石油ルート上にあり多数の船舶が集中し、より襲撃の機会を得やすいオマーン湾で多発した。(図 2 のとおり)

2012 年後半以降、海賊発生件数は激減し、2013 年は西インド洋に拡大していた海賊事案は収束したが、ソマリア沖及びアデン湾における海賊事案は引き続き生起している<sup>11</sup>。

2009 年以降、発生海域がアデン湾から西インド洋へ広域化していった最大の要因は、海賊が拘束した船舶に襲撃用の小型高速ボートを搭載又は曳航し、海賊母船として使用し始めたことにより、沿岸から遠く離れた洋上において、長期行動が可能となったためである。

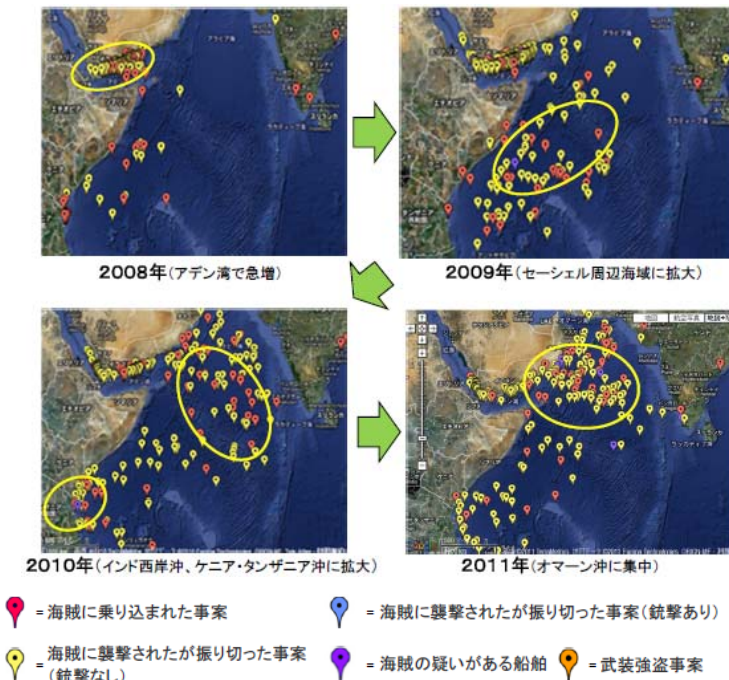
---

<sup>9</sup> 森本清二郎「ソマリア海賊への各国・機関の対応状況と民間武装警備員乗船制度」『船長』第 131 号、3 頁。

<sup>10</sup> 福田幸正「ケニア：今後の治安情勢の見通しと経済面への影響」『Newsletter 公益社団法人 国際通貨研究所』No.32,2014、2014 年 8 月 18 日、4 頁。

<sup>11</sup> ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会『2013 年 海賊対処レポート』4 頁。

図2 ソマリア海賊事案発生海域の変化



(出典:「2013年 海賊対処レポート」より一部抜粋)

このようなソマリア海賊事案発生件数の増加及びアラビア海・西インド洋への発生海域の広域化に伴い、2010年頃から、民間武装警備員を船舶に乗船させ警備するという自衛手段を採用する海運会社が現れ始めた。この背景には、船舶に課される保険料の高騰及び高額な身代金という二つの要因があった。保険会社はハイ・リスク・エリアを航行する船舶に対し高額な保険料を課すようになり、武装警備員を乗船させない場合、身代金を保証しない事例もあった<sup>12</sup>。また、身代金については、2010年には年間44件、総額238億米ドル(1件当たり平均5.4億米ドル)、2011年には年間31件、総額160億米ドル(1件当たり平均5.0億米ドル)が海賊に支払われている<sup>13</sup>。これらの要因により、民間武装警備員による船舶警備が急速に普及した。

<sup>12</sup> James Brown, “Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean’s Private Security Boom,” *Analysis*, September 2012, p. 6.

<sup>13</sup> Jonathan Bellish, “The Economic Cost of Somali Piracy 2012,” pp. 10-13.

2010年5月には、ノルウェーの海運会社が自国及びシンガポールの関係当局に対し、自社が運行する船舶への民間武装警備員乗船の許可を求めている<sup>14</sup>。

民間武装警備員による船舶警備が顕在化し始めた当初、海運業界を代表する国際海運会議所（International Chamber of Shipping: ICS）は、乗員及び船舶に対する危険の増加、海賊行為の激化、死傷者発生時の責任の所在及び保険の支払いに関する問題、海上における民間武装警備員の利用に関する法的な複雑さから民間武装警備員の船舶への乗船を認めていなかった。

しかし、多数の海運会社が民間武装警備員による船舶警備を採用し始めたという現実及び民間武装警備員を乗船させた船舶が海賊に拘束された実績がないという有効性から、2011年5月には、ICSはPMSCの利用に関するガイドラインを策定した<sup>15</sup>。

従来、海運業界と同様に、IMOにおいても、小火器の取り扱いに習熟していない船舶乗員による小火器の所有・使用は事故の可能性が高まり、例え正当防衛で小火器を使用してもそれが認められるような法制度が整っていないことを理由に、民間武装警備員の乗船に関しては否定的であった<sup>16</sup>。

しかし、海賊事案の増加に伴い、海運業界の動きに対応して、同年5月に開催されたIMOの第89回海上安全委員会（Maritime Safety Committee: MSC）において、民間武装警備員の利用に関し、船主・運航者・船長に対する暫定ガイダンス及び旗国に対する暫定勧告が採択された。さらに、同年9月には、寄港国・沿岸国に対する暫定勧告が採択された<sup>17</sup>。

また、同年11月に実施された第27回IMO総会において、ガイダンスや勧告を考慮して政策を決定することが加盟国政府に要求されるとともに、2012年5月の第90回MSCにおいて、PMSCに対する暫定ガイダンスが採択された<sup>18</sup>。

このような経緯から、海運会社は自国政府に対して、民間武装警備員の利用に関する政府のガイドラインを要望するようになり、英国及び米国をはじめ、インド、リベリア、パナマ等の主要海運国政府もこれに迅速に反

---

<sup>14</sup> Brown, "Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom,"

<sup>15</sup> 瀬田「民間海上警備会社（PMSC）に対する規制とその課題」24頁。

<sup>16</sup> 小野圭司「民間軍事会社（PMSC）による海賊対処—その可能性と課題—」『国際安全保障』第40巻第3号、2012年12月、75頁。

<sup>17</sup> 瀬田「民間海上警備会社（PMSC）に対する規制とその課題」27頁。

<sup>18</sup> 同上、27-28頁。

応した<sup>19</sup>。

## (2) 船舶警備に関する各国政府の対応

米国及び英国の海賊部隊指揮官は、特に2009年11月に発生した米国籍船「マースク・アラバマ (Maersk Alabama) 号」に対するソマリア海賊による2度目の襲撃事案以後<sup>20</sup>、民間武装警備員による船舶警備の有効性について言及していた。一方、多くの国において、当時、民間武装警備員による船舶警備は禁止されていた<sup>21</sup>。

しかしながら、2011年5月、民間武装警備員に関する各種ガイドラインが海運業界により採択されたことを受けて、民間武装警備員による船舶警備を禁止していた英国政府は、同年10月には、民間武装警備員の乗船を認める方針を表明、同年12月には英国籍船への民間武装警備員の乗船を認め、それに関するガイダンスも公表した<sup>22</sup>。同ガイダンスによれば、民間武装警備員を乗船させる場合、海運会社は運輸省に対し警備計画を提出し、PMSC及び所属する民間武装警備員は、内務省及び警察による審査を受ける必要がある<sup>23</sup>。

米国では、義務化されてはいないものの、危険海域を航行するすべての米国籍船に民間武装警備員を乗船させることを沿岸警備隊が船主・海運会社に求めており、民間武装警備員の満たすべき要件を示している。また、2011年11月以降、米国政府はPMSCの利用を推奨し始め、国務省は民間武装警備員が船舶警備用の小火器を携行して寄港できるよう、各国政府に対し要望している<sup>24</sup>。

我が国においては、日本の海運会社が運航する外国籍船への民間武装警備員の乗船は認められていたが、日本籍船に対しては日本の国内法である

<sup>19</sup> Brown, "Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom," pp. 6-7.

<sup>20</sup> アラバマ号は、2009年4月、ソマリア海賊に乗っ取られ、船長が人質になったが、米海軍により救出された。同年11月、再度襲撃されたが、民間武装警備員を乗船させていたため、乗っ取りを免れた。

<sup>21</sup> Brown, "Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom," p. 7.

<sup>22</sup> 神足祐太郎「海賊等被害の現状と対応策—民間武装警備員の乗船をめぐる—」『調査と情報』第778号、2013年3月、5-6頁。

<sup>23</sup> "Interim Guidance to UK Flagged Shipping on the Use of Armed Guards to Defend Against the Threat of Piracy in Exceptional Circumstances Version 1.2," Department for Transport(UK), Updated May 2013, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/204123/use-of-armed-guards-to-defend-against-piracy.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/204123/use-of-armed-guards-to-defend-against-piracy.pdf), accessed August 31, 2014.

<sup>24</sup> 小野「民間軍事会社 (PMSC) による海賊対処」75頁。

銃刀法が適用されるため、銃器を所持する民間武装警備員の乗船は認められていなかった。このため、2011年10月、日本船主協会及び日本経済団体連合会は、政府に対して日本籍船への民間武装警備員の乗船を可能とするよう要望した。その後、2013年4月に、政府は銃刀法の特別措置として、日本籍船への民間武装警備員の乗船を可能とすることを決定し、同年11月から、「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法」(以下「船舶警備特措法」)が施行され、PMSCの利用が可能となった<sup>25</sup>。

日米英のほか、シンガポール、マルタ、イタリア、ノルウェー等の主要海運国が民間武装警備員の乗船を認めている一方、オランダ及びフランスは、2011年以降、船舶警備のため自国の海兵隊員等を公的武装警備員(Vessel Protection Detachment: VPD)として自国籍船に乗船させている<sup>26</sup>。

以上のように、今日ではハイ・リスク・エリアを航行する船舶への民間武装警備員の乗船を認める国家が多数存在し、PMSCによる船舶警備は重要な論点となっている。

## 2 スリランカを拠点とする PMSC

### (1) 海上交通路におけるスリランカの地理的特性

2011年以降、インド洋ではPMSCが急増し、2013年12月時点で約140社のPMSCが活動していると見られている<sup>27</sup>。その多くは2011年に設立された会社であり、2011年にアデン湾を航行した船舶の内、26%もの船舶が民間武装警備員の乗船を公式に認めている<sup>28</sup>。また、ベリッシュ(Jon Bellish)らが実施した船舶警備に伴う経費に関する調査においては、2012年にハイ・リスク・エリアを航行した船舶の内、50%の船舶に民間武装警備員が乗船している<sup>29</sup>。

一般的に、民間武装警備員は、3~6名で1チームを構成し乗船する。ス

<sup>25</sup> 森本「ソマリア海賊への各国・機関の対応状況と民間武装警備員乗船制度」13頁。

<sup>26</sup> Brown, "Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom," pp. 9-10.

<sup>27</sup> "Floating armories, pvt armed guards worry navy," *StratPost*, December 6, 2013, [www.stratpost.com/floating-armories-pvt-armed-guards-worry-navy](http://www.stratpost.com/floating-armories-pvt-armed-guards-worry-navy), accessed May 16, 2014.

<sup>28</sup> Brown, "Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom," p. 5.

<sup>29</sup> Jon Bellish, "The Economic Cost of Somali Piracy 2012," pp. 19-20.

リランカ～スエズ運河までの平均航海日数は13日間である。4名1チームとして、1週間の航海に乗船させた場合の利用料金は、4万～8万米ドル(480～960万円：1米ドル=120円で計算)であり、英国系PMSCの利用料金が最も高額であり、スリランカ系PMSCが最も低額である<sup>30</sup>。

スリランカは、インド洋の中央に位置し、東南アジアと中東を結ぶ航路の中間点にある。南部の海域にはアジアと中東又はヨーロッパを結ぶ重要な海上交通路が存在し、1日平均300隻の船舶が航行する。この地理的特性から、コロombo港は、世界第30位のコンテナ貨物を取扱う南西アジアのハブ港に発展し、東西海上交通路の要衝となった<sup>31</sup>。

アジアから中東又はヨーロッパへ、ハイ・リスク・エリアを西航する場合、民間武装警備員は、通常、スリランカ南部のゴール港又はコロombo港で乗船し、ジブチ、サラーラ及びマスカット等の港で下船する。東航の場合は、その逆となる<sup>32</sup>。

また、スリランカは、東西海上交通路の要衝であるという地理的特性に加え、1983年から2009年までの26年間、政府軍と反政府武装組織「タミル・イーラム解放の虎」(LTTE)との内戦を経験しており、実戦を経験した軍人が多数存在していたことから、PMSCの一大拠点として成長した。

## (2) スリランカ系PMSCの現状

スリランカに所在するPMSCは、海運会社から依頼を受け、民間武装警備員による船舶警備を実施するだけでなく、他社のPMSCが所有する小火器、弾薬及びヘルメット、ボディーアーマー、暗視ゴーグル、無線機等の関連装備(以下、「小火器等」)の保管、スリランカ政府所有の小火器等のレンタル、民間武装警備員に対する教育訓練、交通船による船舶への移動支援等も提供する。スリランカ政府は、PMSCに対して積極的な支援を行っており、2012年10月までは、スリランカ国防省はPMSCが使用する小火器等をゴール港及びコロombo港にある海軍基地内の武器庫に保管していた。

<sup>30</sup> Jaya Menon, "Piracy spawns a boom, armed flotilla business worth \$6bn," *The Times of India*, October 18, 2013, [timesofindia.indiatimes.com/india/Piracy-spawns-a-boom-armed-flotilla-business-worth-6bn/articleshow/24316254.cms](http://timesofindia.indiatimes.com/india/Piracy-spawns-a-boom-armed-flotilla-business-worth-6bn/articleshow/24316254.cms), accessed May 16, 2014.

<sup>31</sup> 「政府の戦略」 Invest in Asia-Sri Lanka, 2011年12月6日、[www.go-investsrilanka.com/?q=ja/content/%E6%94%BF%E5%BA%9C%E3%81%AE%E6%88%A6%E7%95%A5](http://www.go-investsrilanka.com/?q=ja/content/%E6%94%BF%E5%BA%9C%E3%81%AE%E6%88%A6%E7%95%A5), accessed Sep 1, 2014.

<sup>32</sup> Brown, "Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom," p. 7.

スリランカには2種類のPMSCが存在する。一つは、民間資本でスリランカ人経営の一般的なPMSCであり、もう一方は、国防省が管轄する政府資本のPMSCである。正確な数は不明であるが、民間資本のPMSCは多数スリランカに存在するが、政府資本のPMSCは、Rakna Arakshaka Lanka Limited (RALL) 1社のみである<sup>33</sup>。

RALLは、2006年10月、民間施設の警備を行うことを目的にスリランカ国防省により設立された政府資本のPMSCである。同社のCEOは元スリランカ陸軍少将であり、本社はコロomboに所在する。社員は4,000名以上で、特殊部隊出身者をはじめとする元スリランカ軍人の民間武装警備員が700名以上所属する。民間武装警備員による船舶警備のほか、他社のPMSCとの共同による武器保管船の運営、小火器等の関連装備のレンタル、石油関連施設等の民間商業施設の警備等を行う<sup>34</sup>。

スリランカ政府から指定され、RALLと共同で武器保管船の運営を行っているのが、Avant Garde Maritime Services (Pvt) Limited (AGMS)である。AGMSは、2011年6月、スリランカを拠点とするAvant Garde Security Services (Pvt) Ltd (AGSS)の子会社として設立された。同社の顧問には、元スリランカ海軍司令官及び元オマーン海軍司令官が含まれ、経営陣の多くも元スリランカ軍の高官である。親会社のAGSSは、社員6,500名以上のスリランカ最大の警備会社であり、17年間にわたりスリランカ中央銀行等の陸上における警備を主体に実施してきた会社である<sup>35</sup>。

AGMSは、民間武装警備員による船舶警備、実弾射撃場での教育訓練のほか、自社で3隻の武器保管船を運営しており、スリランカのゴール港沖、UAEのフジャイラ沖（又はオマーンのマスカット沖）、サウジアラビアのジェッダ沖（紅海）において、他社のPMSCを含めた民間武装警備員が使用する小火器等の保管、レンタルを行っている。また、スエズ港（エジプト）、モンバサ港（ケニア）、ダル・エス・サラーム及びザンジバル（タンザニア）、ルイス港（モーリシャス）、ビクトリア港（セーシェル）に自社のネットワークを持ち、民間武装警備員の船舶への乗下船支援、現地警察当局が保有する陸上武器庫への小火器等の保管支援業務を行っている。（図3のとおり）

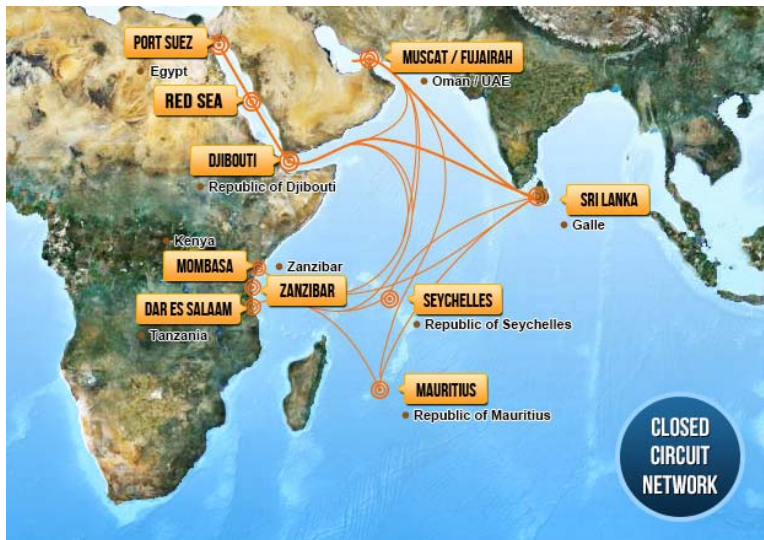
---

<sup>33</sup> Rakna Arakshaka Lanka Limited, [rallsecurity.com/index.php](http://rallsecurity.com/index.php), accessed May 20, 2014.

<sup>34</sup> Rakna Arakshaka Lanka Limited, [rallsecurity.com/about-us-overview.html](http://rallsecurity.com/about-us-overview.html).

<sup>35</sup> Avant Garde Maritime Services Limited, “about us,” [www.avantmaritime.com/about\\_us](http://www.avantmaritime.com/about_us), accessed May 20, 2014.

図3 AGMS各支店と武器保管船の配置



(出典：AGMS社ホームページ「CLOSED CIRCUIT NETWORK」より<sup>36)</sup>

RALL 及び AGMS は、当初から警備会社として設立された会社であるが、民間資本の PMSC の中には港湾において船舶への給油等の後方支援を行う船舶代理店業務から、警備業務へ参入した会社もある。

2009年12月、元スリランカ海軍参謀長により、船舶のチャーター、修理、後方支援等を業務とする船舶代理店として設立された Seven Sails Shipping & Maritime (Pvt) Ltd は、ソマリア海賊の急増により、2011年11月、スリランカ政府の認可を受け、PMSC としての業務を開始した。本業である船舶の後方支援に加え、船舶の警備態勢の評価、民間武装警備員による船舶警備、小火器等のレンタル、民間武装警備員の船舶への移動支援を行っている<sup>37)</sup>。

上記3社の共通点は、各社の代表・顧問は元スリランカ軍の高官であり、経営陣には退役軍人が多く含まれ、スリランカ政府と各 PMSC の関係が極めて深いことである。

<sup>36)</sup> AGMS社ホームページ、www.avantmaritime.com、2014年5月20日アクセス。

<sup>37)</sup> Seven Sails Shipping & Maritime (Pvt) Ltd、www.sevensailsmaritime.com/index.php、accessed May 27,2014

### (3) 陸上武器庫の閉鎖から武器保管船の運営へ

PMSCが携行する小火器等の国内への持ち込みに関する法律は、各国によって異なる。例えば、サウジアラビア、エジプト、UAE、イエメンでは武器の持ち込みは禁止されており、特に、2010年に生じた「アラブの春」と呼ばれる反政府・民主化運動以後、これらの国は、外国人による国内への小火器等の持ち込みに対し、より神経質になっているとされている<sup>38</sup>。

オマーンでは、当初、民間武装警備員が港に持ち込んだ小火器等を王立オマーン警察の武器保管庫で保管していたが、2013年以降、小火器等の保管期間を短縮する制限を設けた。保管期間を超えた場合、小火器等が処分されるおそれがあるため、オマーンでのPMSCの利用は急激に低下した<sup>39</sup>。

セーシェルでは、船舶入港後、警察が船内の武器保管庫を施錠して保管し、モーリシャスでは、警察の武器保管庫で保管している<sup>40</sup>。

このように、武器の密輸、拡散等を防止するため、中東各国で小火器等の持ち込みが禁止されていること、また、持ち込みが可能であったとしても、寄港国当局との煩雑な事務処理、費用を伴うことから、多数のPMSCは民間武装警備員が携行する小火器等を公海上に待機する武器保管船に保管するようになった。

正確な隻数は不明であるが、紅海、アデン湾、インド洋等の公海上に約20隻の武器保管船が存在することが、ソマリア欧州連合海軍部隊（EU Naval Force: EUNAVFOR）により、確認されている<sup>41</sup>。

スリランカでは、2012年10月以前は、民間武装警備員により国内に持ち込まれた小火器等をゴール港及びコロombo港にある海軍基地内の陸上武器庫に保管していたが、同年10月15日以降、国家安全保障上の懸念から、陸上武器庫を閉鎖し、ゴール港沖の15マイル（領海12マイル外、海上交通路の近傍）に待機する武器保管船に保管することとされた。この武器保管船は、前述したRALL及びAGMSにより、共同で運営されており、スリランカ国防省が武器保管船に係るすべての活動を監視し、同海軍が監

<sup>38</sup> “Piracy fighters use floating armouries,” *News 24*, March 23, 2012, [www.news24.com/Africa/News/Piracy-fighters-use-floating-armouries-20120322](http://www.news24.com/Africa/News/Piracy-fighters-use-floating-armouries-20120322), accessed August 20, 2014.

<sup>39</sup> Rejimon K, “Floating Armouries hit local security outfits,” *Times of Oman*, May 26, 2013, [www.timesofoman.com/News/Article-16318.aspx](http://www.timesofoman.com/News/Article-16318.aspx), accessed August 20, 2014.

<sup>40</sup> “Piracy fighters use floating armouries,” *News 24*.

<sup>41</sup> Oscar Rickett, “Piracy fears over ships laden with weapons in international waters”, *Guardian African Network*, January 10, 2013, [www.theguardian.com/world/2013/jan/10/pirate-weapons-floating-armouries](http://www.theguardian.com/world/2013/jan/10/pirate-weapons-floating-armouries), accessed May 16, 2014.

督・警備を行っている<sup>42</sup>。

スリランカは、26年間にわたる内戦を経験しており、大量の武器が国内に存在することへの懸念から、政府はPMSCが携行するすべての小火器等を洋上で保管するという決定に至った<sup>43</sup>。

#### (4) 武器保管船の現状

RALL 及び AGMS が、ゴール港沖に配置している武器保管船「MV Mahanuwara」(写真のとおり)は、全長約64m、総トン数1356トンのタグボートである。同船を運航する11名の乗員のほか、元スリランカ軍人で小火器等の出入庫・メンテナンスを行う作業員が11名乗船している。また、警備のため、スリランカ海軍の警備員が乗船し、同海軍の警備艇が同船の周囲を警備する。船内には空調が整備され、1000丁分の小火器・弾薬が格納可能な専用区画がそれぞれ設けられており、特に弾薬格納区画は、室温及び湿度がより厳格に管理されている。

写真 武器保管船「MV Mahanuwara」



(出典：Sri Lanka Shipping Company Limited ホームページより<sup>44</sup>)

---

<sup>42</sup> “Deployment of a Floating Armoury off Sri Lanka,” OCEANUSlive.org, September 21, 2012, [www.oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=00000523](http://www.oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=00000523), accessed May 18, 2014.

<sup>43</sup> “Tackling the Floating Armouries Issue,” SEACURUS Insurance Bulletin, Issue 19, October 2012, [www.seacurus.com/newsletter/Seacurus\\_Issue\\_19.pdf](http://www.seacurus.com/newsletter/Seacurus_Issue_19.pdf), accessed May 18, 2014.

<sup>44</sup> Sri Lanka Shipping Company Limited ホームページ、[www.srilankashipping.com/shipprofiles-tugs-boats-mv-mahanuwara.php](http://www.srilankashipping.com/shipprofiles-tugs-boats-mv-mahanuwara.php)、2014年9月4日。

他の PMSC が所有する小火器等を武器保管船に 100 丁以上預ける場合、当該 PMSC から派遣された社員が管理のため、船内に宿泊できる区画及び食事が提供される。また、預けた小火器等の保管状況を適宜、点検したい場合は、24 時間前までに事前調整すれば、日中に限り可能である<sup>45</sup>。小火器等を預ける場合の 1 日あたりの料金は 25 米ドルで、毎月 800~1000 回の出入庫がある<sup>46</sup>。

武器保管船からレンタル可能な小火器等は、中国製 AK47×4 丁、弾倉×16 個、7.62mm 弾×480 発、防弾ヘルメット、ボディーアーマーを標準セットとし、要望に応じて数量を増やすことが可能である。この標準セットに加え、オプションとして RPK 等の軽機関銃、暗視ゴーグル、無線機も追加可能である。これらすべての小火器等は、スリランカ政府が所有しており、同国防省発行の証明書が添付されている。また、AGMS 社ネットワーク内であれば、どこでも受領・返納が可能である<sup>47</sup>。

武器保管船から小火器等を受領する場合の手順は、次のとおりである。民間武装警備員は、AGMS 社員及びスリランカ海軍警備員とともに、交通船でゴール港沖約 15 マイルに待機する武器保管船へ向かう。武器保管船に横付けし、必要提出書類を確認後、民間武装警備員は AGMS 社員から小火器等を受領し、交通船は民間武装警備員が乗船する船舶に向かう。民間武装警備員を船舶に移乗させた後、AGMS 社員及びスリランカ海軍警備員は交通船でゴール港に帰港する。(図 4 のとおり)

この間、無関係の船舶への民間武装警備員の乗船及び小火器等の移動は一切禁じられている。また、AGMS 社員及びスリランカ海軍警備員を同伴せず、交通船で移動することも厳しく禁止されている<sup>48</sup>。

---

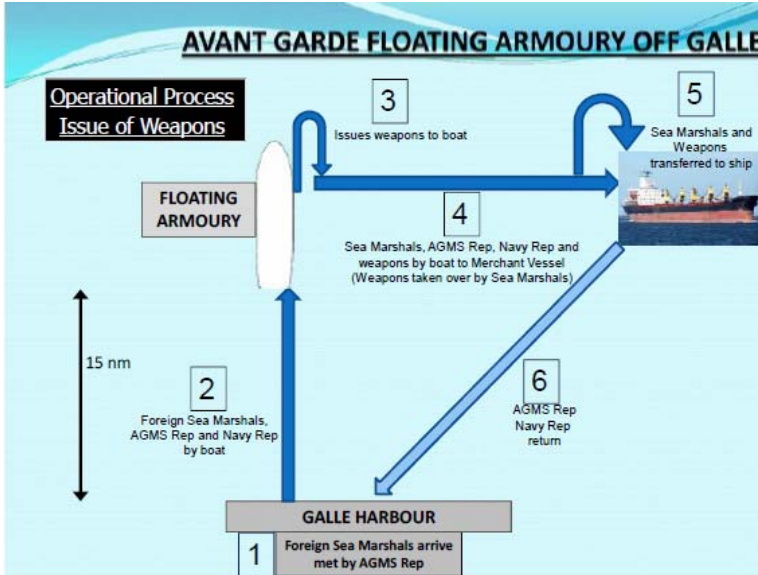
<sup>45</sup> Avant Garde Maritime Services Limited, “Details of ships.”

<sup>46</sup> Rickett, “Piracy fears over ships laden with weapons in international waters”, *Guardian African Network*.

<sup>47</sup> Avant Garde Maritime Services Limited, “Weapons.”

<sup>48</sup> Ibid., “SOPS.”

図4 武器保管船からの小火器等の受領手順



(出典：AGMS 社ホームページ「SOPS」より)

### 3 武器保管船に係る課題

#### (1) 武器保管船の運営・管理のための国際レジーム

2012年10月、フジャイラ沖において、AGMSが運営する武器保管船「MV Sinbad」が、UAE沿岸警備隊により、一時拘束された。UAEでは、国内への小火器等の持ち込みが禁止されているが、MV Sinbadは、小火器等を搭載した状態で自船の燃料搭載作業実施中に誤ってUAE領海内に侵入したと見られ当局に拘束されたが、間もなく解放された<sup>49</sup>。

また、2013年10月には、インド南部のトゥティコリン港沖において、米国系PMSCであるAdvanFortの運営する武器保管船「MV Seaman Guard Ohio」が、武器密輸及び不法入国の容疑で、インド沿岸警備隊に拘束された<sup>50</sup>。インドは、PMSCによる小火器等の国内への持ち込みを禁止

<sup>49</sup> Faraz Shauketaly, "Arabian Sea Maritime Security Temporarily At Risk," *The Sunday Leader*, October 14, 2012, [www.thesundayleader.lk/2012/10/14/arabian-sea-maritime-security-temporarily-at-risk/](http://www.thesundayleader.lk/2012/10/14/arabian-sea-maritime-security-temporarily-at-risk/), accessed August 20, 2014.

<sup>50</sup> "MV Seaman Guard Ohio: India police arrest crew of US ship," *BBC News India*, October 18, 2013, [www.bbc.com/news/world-asia-india-24577190](http://www.bbc.com/news/world-asia-india-24577190),

しており、AdvanFort 側は、ハリケーンの避航及び自船への燃料補給を実施するため、インド当局の許可を得て領海に侵入したと主張、8ヶ月間の裁判を経て、2014年7月無罪が確定した。

「MV Seaman Guard Ohio」拘束事案から2ヶ月後、2008年11月26日に生じたムンバイ同時多発テロの第5回追悼式典終了後の2013年12月、インド海軍参謀長は、武器保管船等に対する懸念を表明した。同参謀長は、運営・管理体制が確立されていない武器保管船は、ムンバイ同時多発テロと同様のテロを誘発する危険性があると警告し、国家安全保障上の脅威であると述べた。パキスタンを拠点とするムンバイ同時多発テロの実行グループは、インドの漁船を乗っ取り、ムンバイ沿岸から上陸し、テロを実施したことが判明している。これ以後、インド海軍は沿岸の警戒・監視能力を強化しており、そのさなか、「MV Seaman Guard Ohio」拘束事案が生じた<sup>51</sup>。

これら武器保管船の拘束事案から言えることは、政府及び海運業界による武器保管船の運営・管理のための国際レジーム確立の必要性である。国連海洋法条約第92条の規定によると、公海を航行する船舶は、旗国による排他的管轄権行使の対象であり、一般的に船舶は旗国の法制度に従う義務がある。また、沿岸国の領海を航行する場合は当該沿岸国の国内法に、入港中は当該寄港国の国内法に従う義務がある<sup>52</sup>。このような複雑さにもかかわらず、武器保管船の運営・管理のための国際レジームは存在しない。

武器保管船は、ただ単に小火器等を保管する区画があれば良いという訳ではない。すべての小火器等は施錠された区画に保管され、小火器の数量、シリアルナンバー、出入庫、弾薬の射耗数等に関する事項が正確に記録され、厳重に警備されなければならない。

スリランカ系 PMSC 及びジブチ政府から許可を受け英国系 PMSC が運営している武器保管船を除き、小規模な PMSC により運営されている武器保管船は適切に運営されていないと言われている<sup>53</sup>。そのほとんどは、武器保管船として活動していることを旗国に報告せず、十分な保管区画も、警備員が宿泊する区画も整備されていない状況である。このような武器保

accessed August 20, 2014.

<sup>51</sup> “Floating armouries risk 26/11-type attacks: Navy Chief DK Joshi,” *ZEE News*, December 3, 2013,

[zeenews.india.com/news/nation/floating-armouries-risk-26/11-type-attacks-navy-chief-dk-joshi\\_894052.html](http://zeenews.india.com/news/nation/floating-armouries-risk-26/11-type-attacks-navy-chief-dk-joshi_894052.html), accessed July 4, 2014.

<sup>52</sup> 古谷「民間武装警備員による船舶の警備にかかる諸問題」3-4頁。

<sup>53</sup> Rickett, “Piracy fears over ships laden with weapons in international waters”, *Guardian African Network*.

管船は、海賊に襲撃される可能性が高く、また、武器の不法取引、密輸の温床となり、小火器等がテログループの手に渡る可能性がある。このため、武器保管船の運営、管理のための国際レジームを確立する必要がある。

## (2) 小火器等の管理

スリランカ政府が陸上武器庫を閉鎖し、武器保管船の運営を開始したことに対し、英国系 PMSC は強く反対している。その理由は、武器保管船から船舶への民間武装警備員及び小火器等の移動を第三者である AGMS 及び RALL に完全に依存することになるからである。毎月 800～1000 回の小火器等の出入庫がある状況において、利用者である民間武装警備員が希望する日時、場所で武器保管船から小火器等を受領し、予定どおり乗船できるのか、また、悪天候の場合、武器保管船はどのような影響を受けるのか、運用上の信頼性に問題があった<sup>54</sup>。

ハリケーン等による悪天候を避けるため、また、燃料補給等のため、武器保管船はスリランカ領海内へ移動することが許可されている。陸上武器庫であればこうした懸念はないが、武器保管船による小火器等の保管、レンタルは、港と武器保管船との間の余計な移動を伴うため、利用者にとっては不安が大きい。

加えて、利用者にとってレンタルされる小火器等が適切に整備・保管され、常に正常に作動するのか、また、仮に、自己が所有する小火器等を預けた場合、管理不十分により紛失等のおそれはないのか、という不安もある。

英国政府は当初、英国系 PMSC に対しスリランカ系 PMSC 等の第三者が運営する武器保管船の利用を禁止していたが、こうした運用上の問題を避けるため、2013年7月、英国系 PMSC に対し、武器保管船の運営を許可するライセンスの発行を開始した<sup>55</sup>。

## (3) 特定企業による武器保管船ビジネスの独占

陸上武器庫から武器保管船への移行については、スリランカ国内からも

<sup>54</sup> “Sri Lanka Latest Weapons Update,” Security Association for the Maritime Industry (SAMI), August 31, 2012, [www.seasecurity.org/2012/08/sri-lanka-latest-weapons-update/](http://www.seasecurity.org/2012/08/sri-lanka-latest-weapons-update/), accessed July 4, 2014.

<sup>55</sup> “Drum Cussac approval for Floating Armouries,” August 2013, [www.drum-cussac.com/News/drum-cussac-approval-for-floating-armouries](http://www.drum-cussac.com/News/drum-cussac-approval-for-floating-armouries), accessed July 4, 2014.

異論があった。スリランカ国内の船舶代理店 133 社から構成される The Ceylon Association of Ships' Agents(CASA)は、AGMS 及び RALL による武器保管船の運営は、CASA に加盟する他のスリランカ系 PMSC の利益を損なうとともに、市場における公平な競争を阻害すると主張した<sup>56</sup>。

2012年10月までスリランカ海軍が運営していた陸上武器庫の利用登録社数は約70社におよび<sup>57</sup>、小火器等を保管する場合の利用料金は1丁当たり10米ドルであった<sup>58</sup>。陸上武器庫の閉鎖に伴い、スリランカ海軍は年間3億スリランカルピー(1億8300万円:2012年10月31日のレートRs.1=約0.61円で計算)の収益を失うこととなった<sup>59</sup>。

それに対して、AGMS 及び RALL が運営する武器保管船の利用料金は25米ドルと陸上武器庫に比べ2.5倍となった。AGMS と RALL 間における収益配分の割合は不明であるが、スリランカ政府は海軍を経由した収益は失ったものの、RALL を経由して、それと同額以上の多額の収益を得ているものと推測される。

また、スリランカにおける武器保管船ビジネスは、AGMS 及び RALL による独占市場であり、利用料金はその市場を独占する PMSC の言い値である。武器保管船を自社で運営している大手の英国系及び米国系 PMSC を除き、多くの PMSC は、武器保管船を利用せざるを得ない。

武器保管船の利用に伴い、船主が負担する経費が少なくとも2000米ドル以上増加したと見積られることから<sup>60</sup>、このような独占市場において、一方的に提示される料金が妥当な金額であるか監視する必要がある。

## おわりに

本稿では、PMSC による武器保管船ビジネスについて、スリランカの現状と課題を中心に述べてきた。冷戦終結後、西欧諸国を中心として軍事予

<sup>56</sup> Jo.Chuter, "Floating Armoury," *Maritime Security Review*, October 15, 2012, [www.marsecreview.com/2012/10/floating-armoury/](http://www.marsecreview.com/2012/10/floating-armoury/), accessed May 18, 2014.

<sup>57</sup> "Navy assignment handed over to private company," *Armed Maritime Security*, March 9, 2012, [armedmaritimesecurity.com/index/article.php?aid=341&pageId=41](http://armedmaritimesecurity.com/index/article.php?aid=341&pageId=41), accessed May 18, 2014.

<sup>58</sup> Mark Lowe, "Floating Armoury Dispute," *Maritime Security Review*, August 21, 2012, [www.marsecreview.com/2012/08/floating-armoury-dispute/](http://www.marsecreview.com/2012/08/floating-armoury-dispute/), accessed May 18, 2014.

<sup>59</sup> Chuter, "Floating Armoury," *Maritime Security Review*.

<sup>60</sup> Shauketaly, "Arabian Sea Maritime Security Temporarily At Risk," *The Sunday Leader*.

算が縮小傾向にあるなか、イラク・アフガニスタン戦争を契機に政府及び民間による英国系及び米国系の民間軍事会社(PMC)の利用が一般化した。

民間軍事会社(PMC)の普及は、陸上のみにとどまらず、民間海上警備会社(PMSC)という形態で海上分野へも拡大した。特に、東西海上交通の要衝であるスリランカにおいては、政府と大手スリランカ系PMSCが密接に連携し重要な役割を果たしている。

陸上であれば、そこを領土とする国の管轄権がおよぶが、海上の場合、公海又は領海によって、国際法又は旗国及び沿岸国の国内法が複雑に関連する。このため、PMSCに係る諸問題が生起している。

民間武装警備員による船舶警備については、民間武装警備員及び旗国の責任、武器の使用基準、武器保管船に係る問題のほかにも、政府所有の小火器等を民間レンタルし収益を得ることに対する法的・倫理的問題や船舶を直接護衛するためPMSCが保有する「民間武装警備艇」の問題が存在する。

「民間武装警備艇」による船舶の直接護衛は、危険な小火器等を船内に持ち込む必要がなく、また、船長の負担も低減されるため利用する船舶にとってはメリットが大きい。その反面、「民間武装警備艇」は国際法上の地位が不確定であり、公海上で過剰に武器を使用した場合、海賊と見なされる可能性がある。

現状において、民間武装警備員による船舶警備は有効であり、今後これに代わる有効な対策はないと思われる。このため、武器保管船の運営・管理のための国際レジーム及び小火器等の具体的な管理要領の確立、武器保管船ビジネス独占化防止の検討が今後、増々重要となってくる。

具体的には、武器保管船の武器庫及び弾薬庫の建造基準、旗国による武器保管船の審査・登録、武器保管船の補給時及び緊急時の沿岸国への出入港要領、QRコード等による小火器等の管理要領等について、さらに検討を進め国際的標準を策定する必要がある。

また、これら国際的標準の策定においては、中東、アフリカ及びインド洋周辺諸国と強い関係を持ち、また多数のPMSCが拠点とする英国及び政府が武器保管船の運営に関与しているスリランカが主体的な役割を果たすことが必要である。

## 戦略研究のガイダンス；米国の戦略論文を読む

戦略研究会の一部は戦略研究の一環として、海外の戦略論文を輪読し、それぞれに発表、議論を繰り返して、研究の資としている。その中で、今回、米国のシンクタンクである「新アメリカ安全保障センター (Center for a New American Security: CNAS)」の「海洋戦略シリーズ」、「米国陸軍大学戦略研究所 (Strategic Studies Institute, US Army War College: SSI)」、米国国防省ドキュメント等の輪読から、有意義と思われる文献を翻訳し、一部要約と解題を掲載する。

最初は、CNASの海洋戦略シリーズから「海洋における強制と対応の課題」を平賀健一が、次に「コスト強要戦略：入門編」を八木直人が、各々要約する。前者は、中国の海洋における行動パターンを具体的に分析し、後者は、平時における競争戦略—これを「コスト強要戦略」と定義する—の理論的側面を解説している。第3は、石原敬浩が「米軍における“戦略的コミュニケーション”を巡る葛藤」と題し、陸軍大学戦略研究所の研究論文を基に、アフガニスタンでの戦略的コミュニケーションの実践と反省を明らかにしている。後瀉桂太郎は、「防衛革新構想と第三の相殺戦略」と題して、米国国防省の公文書の要約と解題を行い、新たな戦略思考の方向性を模索した。

最後に、本校の客員研究員（平成26年度）である奥山真司が、リチャード・ベッツ (Richard K. Betts) の「戦略にまつわるトラブル」を全訳し、政策と作戦の関連についての分析手法を明らかにした。

それぞれの研究者にとって、論文の要約や解題は研究の途中経過に過ぎないが、読者と伴に、戦略的思考の方向性や将来性を検討する可能性が提示できると考え、あえて、掲載をお願いした。読者各位の戦略研究に資すれば、幸いである。

八木 直人 （執筆者を代表し）

## CNAS: 海洋戦略プロジェクトの現状

(2015年4月2日現在)

### 1 本プロジェクトの目的

東シナ海、南シナ海における中国の邪悪な振る舞いに対して、コストを課すための現実的な方法について調査研究を実施する。

### 2 研究期間

2014年7月～2015年4月

### 3 プロジェクトの発足、発表論文等

2014年7月、CNASのアジアチームがスチムソン・センター(Henry L. Stimson Center)と協力して新たな海洋戦略プロジェクト発足させる。

### 4 発表論文等

Patrick M. Cronin, “The Challenge of Responding to Maritime Coercion,” (Sep. 2014) (本誌に要約)

Toshi Yoshihara, “Going Anti-Access at Sea: How Japan Can Turn the Table on China,” (Sep. 2014)

Dr. John Lee, “Nonmilitary Approaches to Countering Chinese Coercion: A Code of Practice for the Asia-Pacific,” (Sep. 2014)

Thomas G. Mahnken, “Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer,” (Nov. 2014) (本誌に要約)

Christopher Yung and Patrick McNulty, “China’s Tailored Coercion and Its Rivals’ Actions and Responses: What the Numbers Tell Us,” (Feb. 2015)

Prashanth Parameswaran, “Playing It Safe: Malaysia’s Approach to the South China Sea and Implications for the United States,” (Feb. 2015)

Amy Chang, Ben Fitzgerald and Dr. Van Jackson, “Shades of Gray: Technology, Strategic Competition, and Stability in Maritime Asia,” (Mar. 2015)

Carlyle Thayer, “Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: U.S. Leadership and ASEAN Centrality” (Apr. 2015, estimated)

Patrick M. Cronin, Alexander Sullivan, “Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia,” (Mar. 2015, organized)

## 「海洋における強制への対応に関する課題」

要約：平賀 健一

Patrick M. Cronin<sup>1</sup> “The Challenge of Responding to Maritime Coercion,” Maritime Security Series, CNAS: September 2014.

中国が日々進化する「核心的利益」を守るために海洋国家に変貌し、その近海において活動を日々増加させながら歴史的権利を主張しようと決断したことが、アジア太平洋地域において新たな安全保障ジレンマを引き起こしている。中国は地域のすべての国にとっての主要な貿易相手国であり、世界経済のエンジンである。中国経済が突然減速した場合よりも現状の海洋における緊張状態の方が各国の国益にとってより大きな脅威となると考える指導者は少ない。しかし、東シナ海及び南シナ海における中国の独善的な行動の出現パターンは地域の緊張を目に見える形で増加させ、近隣諸国の多くを動揺させつつある。本報告書はアジアの海における邪悪な振る舞い、すなわち中国による状況に応じた強制 (tailored coercion) にコストを強要するという戦略の作成に取り組むため計画されたシリーズの第一弾である。

バランス・オブ・パワーの世界規模での移行はアジアの海を通じて鳴り響いている。中国の急速な成長は特に海洋領域における中国の利益と能力を拡大している。一方、そこでは中国の主権を強く主張する活動が徐々に増加しており、近隣諸国は軍事衝突の口火を切ることなく有効に対応する術を得るべく奔走している。

そこで、まず、状況に応じた強制 (tailored coercion) の課題を説明し、米国とその同盟国、パートナー諸国によってとりうる対応策を一覧にし、海洋における挑発に対する、抑止、拒否、コスト強要を目的とした戦略の潜在的利得と問題点に言及する。

中国による状況に応じた強制 (tailored coercion) とは、中国の海洋の境界まで支配を拡大するために、軍事力を除く包括的な国力を一貫して使用することから構成される。中国による独善的な行動は、協調的なものから強硬なものまでわたる近隣諸国の対応を引き起こしてきた。邪悪な振

---

<sup>1</sup> Dr. Patrick M. Cronin is a Senior Advisor and the Senior Director of the Asia-Pacific Security Program at the Center For a New American Security.

る舞いに対しコストが強要されるべきならば、どのような行動が罰を受けるにふさわしく、またその罰をどのように課すべきであろうか？コストは、中国に罰を与え、そして一方的な行為の費用を上げるために課されるのか、それとも中国の費用便益計算を変えさせることを狙うのか、或いは中国がサラミ戦術や状況に応じた強制 (tailored coercion) から利益を得ることを拒否することを狙うのか？こうした疑問に答えることは、コスト強要戦略の有効性と叡智を論じるものであることからすべて重要である。

中国は、主権に関する独善的な言動を、切迫した安全保障上の懸念が立ち上がらない程度のギリギリのレベルで行うことを目的として、包括的な国力とあらゆる政策手段を利用している。米国や地域諸国は頭頷する中国の力を受け入れる必要があるが、強制を通じて現状を一方的に変えようとする好戦的な振る舞いまで受け入れる必要はない。さらに言えば、強制のパターンを認識するだけでは不十分である。それに何らかの効果を及ぼすために積極的な政策手段が採用されなければならない。中国の真の選択肢は、宥和か戦争か、という誤った二分法ではなく、アジア太平洋地域でルールに基づく安全保障システムを強化するのか、それとも無政府状態を容認するのか、というものである。そこで、邪悪な振る舞いが否定的な結果を伴うのかどうか、もしそうなら、それはどんな結果か、という疑問が発生する。

米国の原則的なアプローチ—海の自由とグローバルコモンズへの自由なアクセスの増進、武力の行使や強制に対する反対、主権よりも振る舞いに注目すること、現状の一方的な変更に対する反対、対立の平和的解決の後押し—はいまだに目に見える成果を生み出していない。一部の者は中国が地域諸国を脅かすことで自ら報いを受けていると主張するが、彼らは中国が東シナ海及び南シナ海の海上、陸上及び空中で新たな事実を積み重ねていることを見落としている。結局、ここ数か月の中国の態度の軟化は、国際環境に対応しつつ作戦を継続するためのギャンビット戦術であるのかもしれない。すなわち、(支配を獲得するために) 2 歩前進して、(国際的な反対や圧力をなだめるため) 1 歩後退する、というわけである。紛争をエスカレートさせる或いは何もしないと行った極端な立場を避ける一方で、米国、同盟国及びパートナー諸国は強制に対抗できる協調した戦略を形作るため利用可能な対抗策のすべてを一通り吟味する必要がある。

強制を止めさせコストを強要するための対抗策や政策の一覧は以下の要素から構成される。

① 軍事的手段：プレゼンス、作戦、部隊構成、パートナー諸国の能力構

築を含む

② 非軍事的手段：情動的、外交的、経済的政策手段の使用

各対応策がもたらす結果（すなわち強要するコスト）として、評判の失墜、財政的罰則の強要、ルールの特明確化及び規範の設定、国内の政治的コストの強要、資源の仕向地変更、抑止及び米国の信頼性強化、軍事的弱点の暴露、軍事的バランスの変更、という8点を挙げ、各具体策についてその効果や問題点等を分析、評価する。（表-1参照）

米国やその同盟国、パートナー諸国が中国の海洋での振る舞いにコストを強要するやり方を検討するならば、当局者は同時にそのアプローチの潜在的な限界、課題及び結果を考慮する必要がある。これら3つの一次問題点は次の3つの決定的な論点に単純化できる。それは、コスト（cost）、一貫性（coherence）、及び結果（outcomes）である。すなわち重要な注意点は以下の通りとなる。第1に、行動にかかるコストが問題であり、その行動に先立つ費用便益分析も同様である。コスト強要の代価は、受けた強制に見合う損失を超えてはならず、また、釣り合いが保たれていることこそが、先に手を出した加害者が自らの行動とそれに対する反応の関係性を理解できる助けとなるであろう。第2に、中国との協調的及び競争的關係をうまく両立させる観点で、政策の一貫性が問題となる。米国の同盟やパートナーシップによるネットワークの力は、その内部の最も弱い部分に左右されると思われるため、その成否によっては中国に分断して支配する多くのチャンスを与えることになるのである。第3に、結果が重要となり、よってコスト強要手段は所望の結果を得る必要があり、単なる報復法や目には目をという因果応報ではだめなのである。

コスト強要戦略の狙いは紛争ではなくむしろすべての国家が守ることができ、それによってより平和な地域が保たれるような明確な交通ルールを定めることである。地域のほとんどの国は中国と、そして米国との間で—そしてそれぞれの間でも—平和を望んでいるため、コスト強要戦略は、自分が認識した強制に釣りあったレベルで築き上げられなければならない、という点が極めて重要である。言い換えれば、米国のリーダーシップや同盟国、パートナー諸国に反発をもたらすことのない意味あるコストを強要することが重要なのである。世界経済に損害を与えかねない、多くの分野で不安定化した中国という「ピュロスの勝利（訳者注：損害が大きく得るものが少ない勝利）」を避けることも同様に重要である。

最後に、米国やその同盟国が中国の邪悪な振る舞いに対するコスト強要の代価を進んで払うとしても、そして効果的な戦略を考案し実行に移した

としても、中国の振る舞いに所望の効果が表れる保証はない。このように、「コストを強要する」とこと「振る舞いを変える」ことは違うということを記憶にとどめておくことは重要である。

表-1 停止させコストを強要するための対抗策及び政策

		評判の 失墜	財政的 罰則の 強要	ルール の明確 化及び 規範の 設定	国内の 政治的 コスト の強要	資源の 仕向地 変更	抑止及 び米国の 信頼性 の強化	軍事的 弱点の 暴露	軍事的 バランス の変更
軍事的 手段	プレゼンス								
	より多くの／より 能力の高いア セット					○	○	○	○
	新たな「場所」					○	○	○	○
	作戦								
	武力の誇示	○		○			○		
	護衛作戦			○		○	○		
	部隊構成								
	競争力のあるシ ステムの調達							○	○
	パートナーの能力								
	訓練及び演習			○		○	○		○
武器及び装備 協力					○	○		○	
非軍事的 手段	情動的								
	多国間のISR機 構	○		○		○	○	○	○
	矛盾する立場の 動員	○		○					
	国内統治能力 問題の強調	○		○	○	○		○	
	外交的								
	法的过程			○					
	米国／同盟国に よる声明						○		
	ASEANや国際 社会による公式 声明	○							
	中国の主権主 張の大部分に対 する疑問提示	○		○	○				
	経済的								
貿易イニシアチ ブ		○			○				
制裁	○	○			○				

## 「コスト強要戦略：入門編」

要約：八木 直人

Thomas G. Mahnken “Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer,” Maritime Strategy Series, CNAS: November 2014.

本稿は、CNASの「海洋戦略シリーズ」の1つとして発表されたものであり、「入門編 (Brief Primer)」と銘打った概論である。筆者は、「コスト強要戦略」を考察するにあたって、中国の軍事的拡大による軍事バランスの変化、米国優位の喪失を認識の基礎とし、したがって、米国と同盟国のインタレストを確保するための戦略的思考の必要性を強調している。筆者のトマス・マンケン (Thomas G. Mahnken) は、米国海軍大学教授及びジョンズ・ホプキンス大学教授を務める一方、QDR作成等の各種政府委員を兼任する安全保障、戦略理論の専門家である。多数の著作があり、近年では地域的安全保障をテーマにした『アジアにおける戦略 (Strategy in Asia)』や『21世紀の競争戦略 (Competitive Strategic for the 21<sup>st</sup> Century)』等がある。

### コスト強要戦略と競争戦略

「コスト強要戦略」とは、「競争戦略」の一部である。競争的戦略の概念は平和が長期的に継続する場合—例えば、歴史的に、BC3Cのアテネとスパルタ、18～19世紀の英仏関係、19～20世紀の英独、20世紀前半の米国と日本、20世紀後半の米国とソ連等—toに表れる。その一部は友好的な結果に終わり、その他は戦争に至っている。コスト強要戦略とは、平時のライバルにコストを強要する意識的な戦略であり、例えば、第1次大戦前の英国の海軍近代化プログラムがドイツに相当のコストを強要し、冷戦期間中の米国の政策と戦略は、ソ連に様々なコストを強要する意図を持って構築された。1970年代の「エアランド・バトル (Air-Land Battle)」や80年代の「海洋戦略 (Navy's Maritime Strategy)」、ステルス機の開発、「戦略防衛構想 (Strategic Defense Initiative)」等である。

最近では、米国の敵が、米国に対するコスト強要戦略を推進している。例えば、アルカイダ (Al Qaeda) のテロ攻撃 (9.11) は、世界貿易センタ

一や国防省等への物理的破壊の他、経済活動の混乱、輸送の安全や時間コストの増大を招いた。同様に、サイバー攻撃は効率と安全保障に対する二重コストを増大させている。いわゆる、「アクセス阻止・エリア拒否 (anti-access/area-denial)」能力(中国は「対介入 (counter-intervention)」能力と呼ぶ)は、米国の戦力投入や遠征作戦、同盟国支援に相当のコストを強要する。弾道ミサイルの開発は在日米軍基地のリスクを高め、DF-21D等の対艦弾道ミサイルは米海軍に新たな対抗策を強要し、また、中国の対衛星兵器は米国の宇宙システムに新たな投資を促している。

そこで、コスト強要戦略は限られた政治目的を達成するため、平時に追求可能な戦略として提示されている。戦略とは、その資源を空間と時間に配列する方法であり、主体が競争者に対して政治目的を達成する方法を意味する。コスト強要戦略は平時の展開を目的として、戦時の戦略とは異なっている。その特徴は第1に、コスト強要戦略の目的が競争者の打破ではなく、抑止や強制のための軍事力の制限的行使である。第2に、平時の戦略は、戦争よりも不確実な状況で生起する可能性があり、濃霧の中の航行に似た細心の注意を必要とする。第3に、平時の活動は競争者との緊張緩和を求め、挑発的行動を回避する。最後に、平時における戦略の効果を評価するには、長時間—数年から数十年—を要する。

また、コスト強要戦略は、敵に継続的競争や紛争コストが高価であり、和解が魅力的なオプションであると信じ込ませ、敵の行動を諫止 (dissuade)・抑止 (deterrence) することを求める。したがって、最終的には、競争者の目的達成を拒否し、政治的解決や譲歩の可能性を強制する拒否的戦略も含まれている。

### コスト強要戦略の実践

コスト強要戦略の定式化と実践には、次の考慮が必要である。

- (1) コスト強要戦略は、相互作用が可能な具体的な敵を目標にしなければならない。抽象概念に対する戦略の開発は不可能であり、特定の競争者を目標にして、その長所や短所、思考や行動の傾向を理解する必要がある。
- (2) 戦略の開発や実践には、多様な情報—味方と敵の長所や短所、敵の反応の範囲、行動パターン等—が不可欠である(現在の米国の対中戦略の場合、かつての対ソ戦略ほどには中国を理解するための情報に注意が払われていない)。

- (3) コスト強要戦略にとって、資源の制約（敵、味方共に）への理解は基本的認識であり、財政や人材、テクノロジー、社会的コスト等の広範なコスト意識や損益比率の把握が不可欠である。
- (4) 競争者の双方は、統一的主体ではない。それは複数の官僚機構であり、独自の選択肢や傾向、文化の複合体である。また、最適解ではなくパフォーマンスを求める場合があり、合理性モデルのみが正解を提供するわけではない。
- (5) コスト強要戦略は、「時間」の価値を認識し、有効に活用する。時間コストは重要であり、抑止効果に転換する<sup>1</sup>。
- (6) コスト強要戦略は相互作用を伴い、しばしば、競争相手は期待外れの方法で対応する。目的を達成するためには、競争者の反応を考慮し、好ましくない反応が予測される場合、行動を思い止まらせ有利な方向に修正する。作用と反作用の反復の過程で、利得と優位を確保する努力を必要とする。

## コストの分類

コスト強要戦略は、経済・軍事・外交等の様々なコストを活用する。

### 1 経済的成本

経済コストの強要とは、一般に、敵に「多くの支出（outspending）」を課すことである。経済的成本は、財政や人的資源、テクノロジー等に分類することができる。

#### (1) 財政的成本（Monetary Cost）

財政的成本の強要とは、競争者に対する軍事力の構築と維持への高価な支出を促すことである。例えば、19世紀後半から第1次大戦までの英独間の建艦競争は、財政的成本強要の顕著な事例である。英国は、艦船武器技術や人的資源の優位を確保し、計画と資源適切に組み合わせられて、ドイツに対する海軍の優位を維持し続けた。そのプロセスにおいて、英国はドイツに相当のコストを強要し、さらに、ドイツの海軍軍備に対する支出

---

<sup>1</sup> 訳者注：時間コストが抑止効果を持つ可能性は、以下で論じられている。

永井陽之助『時間の政治学』（中公叢書 1979年）

Andrew Mack, "The Politics of Asymmetric Conflict," *World Politics*, Vol.27, Issue 02, (January 1975), pp. 175-200.

Ivan Arreguin-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge Univ. Press, 2005.

が陸軍近代化のコストを侵食する結果を招いた。

## (2) 人的資源コスト (Human Resources Costs)

敵の重要人物—例えば、科学者やエンジニア—to亡命を促し、或いはスキャンダルによる失脚を演出することなどは、この戦略に分類される。特に開発途上国では、熟練技術者は常に価値が高く、敵に時間と資金のコストを負わせることになる。敵の最新技術へのアクセスを人的に妨害することは、コスト強要戦略である。

## (3) テクノロジー・コスト (Technology Costs)

外国の最新軍事技術に対するアクセスを制限することは、コスト強要戦略の一部であり、例えば、冷戦期間中、米国はソ連にコストを強要するため、技術移転規制を実行した。例えば、イランの核開発計画に対する米国のコスト強要戦略については、イランの核関連施設の破壊(財政コスト)、イラン人科学者の亡命(人的資源コスト)、核兵器関連技術へのアクセスの拒否(テクノロジー・コスト)等が考えられる。

## 2 軍事コスト (Military Costs)

軍事的手段を伴うコスト強要には、以下が存在する。

### (1) 能率コスト (Efficiency Costs)

軍事的コスト強要の1つの形態は、競争者の軍事的能率を低下させることであり、例えば、サイバー攻撃—データ転送や暗号化の妨害—は、能率コストの強要を意味している。

### (2) 効果的コスト (Effectiveness Costs)

このアプローチは、競争者に非効果的な行動を強制することであり、具体的には、敵の兵器への対抗策の開発であり、その兵器の有効性を奪い、時代遅れにすることである。冷戦期間中、米空軍は長射程の空対地ミサイルを開発して、ソ連防空システムを無力化した。1970年代後半、ソ連が長射程の防空システムを配備し始めたとき、米国はステルス機—F-117 戦闘機や B-2 爆撃機—の配備を開始し、競争の範囲とペースを決定した。ソ連側は、防空網開発の財政的コストを強要され、常に防空に対する投資が無意味、或いは時代遅れとなり、技術的コストの負担が続いた。ソ連は一連のトレードオフ関係を突きつけられ、防空部隊に注ぎ込む資源によって、攻撃任務への資源が枯渇した。

## 3 政治的・外交的コスト (Political or Diplomatic Costs)

競争者相手に政治的・外交的コストを強要することは頻繁に行われ、

外交処置や国連決議が、これにあたる。例えば、中国の2007年1月の垂直上昇対衛星(ASAT)試験は、大量の宇宙ゴミを生成し、宇宙航行に対する脅威をもたらし、2013年11月の東シナ海の防空識別圏(ADIZ)の設定は、地域諸国と国際社会に政治的・外交的コストを課している。

### コスト強要戦略の効果

競争的戦略の効果測定するには、競争者に強要するコストを評価し、成果とは不釣り合いなコストが負荷されているかを検証する必要がある。また、そのコストは固定的なものではなく、時間とともに、敵の戦略的行動を変更せしめる可能性を内在させることが重要である。もう一つの効果は選択肢の範囲の問題であり、自己の選択肢の増大と同様、競争者にとって、破壊的かつ危険な選択肢が魅力のないものにする必要がある。近年、米国は、中国に課されるコスト強要戦略の間違った側に位置し、中国の軍事的オプションが、米国の戦略的オプションを束縛している。米国は競争イニシアティブを喪失し、競争の範囲とペースを抑制されている。米国は戦略的パフォーマンスを向上させるため、競争者に対する長所と短所を認識しなければならない。また、中国を説得し、好ましくない行動を思い止まらせる手段を展開する必要がある。

歴史は、平時の競争が長期的であり、数十年以上に及ぶことを示している。米国の認識に拘らず、中国は米国との競争を継続し、米国のインタレストに影響を及ぼす。歴史と戦略の論理は、思慮深い長期戦略の立案と実践のみが米国の戦略的パフォーマンスを向上させることを示唆している。

# 「米軍における“戦略的コミュニケーション”を 巡る葛藤」

要約及び解題：石原 敬浩

Steve Tatham, “U.S. GOVERNMENTAL INFORMATION OPERATIONS AND STRATEGIC COMMUNICATIONS.”

## はじめに

2012年11月、米国防次官補から「混乱を招くので、戦略的コミュニケーション(Strategic Communication: SC)という用語は今後使用しない。より正確な用語として、今後はコミュニケーション同期(Communication Synchronization: CS)を使用する。」との覚書が発出された<sup>1</sup>。このような中、過去のアフガンでの作戦を題材にSCの効用とその不具合点を分析した研究成果が米陸軍大学戦略研究所から2013年12月に出版された<sup>2</sup>。

SCは近年我が国でも注目されている概念であるが、先駆者たる米国ではその問題も指摘され、変化が進んでいる模様である。そこで、この論考では当該報告書の概要を述べ、SCの概念等を整理することにより、今後の指針となる事項を提示する。

## 1 論文要旨

報告書の要旨は以下のとおりである<sup>3</sup>。

本研究は、アフガニスタン等での作戦を題材として、米国政府の実施した戦略的コミュニケーション(Strategic Communication: SC)、特に国防省の遂行した情報戦(Information Operations: IO)、軍事情報支

---

<sup>1</sup> George E. Little, Assistant to the Secretary of Defense for Public Affairs, “Memorandum for Commanders of the Combatant Commands,” November 28, 2012

<sup>2</sup> Steve Tatham, “U.S. GOVERNMENTAL INFORMATION OPERATIONS AND STRATEGIC COMMUNICATIONS: A DISCREDITED TOOL OR USER FAILURE? IMPLICATIONS FOR FUTURE CONFLICT,” Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, December 2013

<sup>3</sup> Ibid.

援作戦 (Military Information Support to Operations : MISO)が、どのように米国の戦略・対外政策目標達成に寄与したかを分析するものである。

そのため現在実施している事が将来の作戦に適合するのか、過去多年にわたり宣伝やマーケティングの手法に依拠してきたコミュニケーション手法が適切なのか等に関し検討を実施、評価している。評価の対象は、アフガニスタンやパキスタンにおける、米国およびその対外政策に対する敵対的な態度を和らげる様々な試みであった。

著者は、実際にそれらの場面で用いられた行動アプローチの手法は、米国民に商品を購入させる宣伝手法としては役立つが、紛争問題や対立する社会において適合する手法としては難しいと論じる。

これらのケースにおいて米国は、望まれざる態度をなるべく少なくし、基本的態度を改めるのが良いとしている。

著者は、Phase 0 や Phase 1 段階における抑止や Phase 2, 3,そして 4 段階<sup>4</sup>における外交的対応や通常の軍事作戦を進化させるため、米国は積極的に社会科学や行動科学の知見を作戦化すべきであると説く。

次に比較対象として、中国における三戦 (心理戦、世論 (メディア) 戦、法律戦) や 2012 年チベットを巡るソーシャルメディアを使った「ツイッター戦」、とソ連・ロシアにおける「反応制御理論」(Reflexivecontrol theory) を分析する。

最後に、米軍における失敗は SC や IO 自体のコンセプトが悪いのではなく、日々の実践における失策であると評価する。その上で、SC や IO は戦力増強力 (force multipliers) である、しかし実施となると鈍重な官僚組織的動きとなるので注意を要する事や、不適切な広告代理店<sup>5</sup>に委託する事の諫め等を提言し、論考を終了している。

## 2 米軍における SC について (解題)

最近日本でも使われるようになった「戦略的コミュニケーション」とい

---

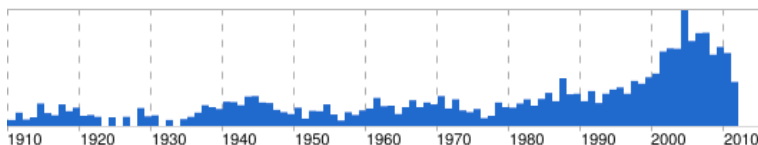
<sup>4</sup> 米軍統合ドクトリンによれば phase0 は“shape”、phase1 は“Deter”、phase2 は“Seize initiative”、phase3 は“Dominate”、phase4 は“Stabilize”に区分されている。Joint Publication 3-0, “Joint Operations”, 11 August 2011, p V-6

<sup>5</sup> 民間の広告代理店は商品販売手法のマーケティングや宣伝手法を、そのまま紛争対処に使用する傾向があるので、専門家の育成、雇用を薦めている。Tatham, “U.S. GOVERNMENTAL INFORMATION OPERATIONS AND STRATEGIC COMMUNICATIONS,” pp 71-72

う用語であるが、この SC という、尤もらしくも捉えどころの無い用語は何時ごろから使用されたのであろうか。

日本よりもメディアや広告、宣伝さらにはソーシャルメディアでは先を進んでいる米国においては、SC という用語は実に早い時期から使用されている。

SC という用語を分析した研究成果によれば、1908年にミズーリー・ジャーナリズム大学において使用されたのが記録に残る最初であり、1990年代に一般的になり、2000年代に使用が急増したと分析している<sup>6</sup>。



出所：“What is strategic communications?”

同様に米軍においても、戦時報道等を通じ、意図したメッセージを流布し、国内外から支援を獲得する努力は、第1・2次大戦、ベトナム戦争、湾岸戦争を通じ変化を遂げ<sup>7</sup>、イラク戦争におけるエンベッド方式で「米国の側から見た戦争を描き出すことに成功した」と評されるまでに進化している<sup>8</sup>。

しかしながら、イラク戦争での戦闘における勝利の後、イラク統治、反乱鎮圧のフェーズでは、その効果が限定的であり、民衆の反発を生んだ、というのが今回の報告書である。

提示論文でも引用されている、米国防省の用語集である”Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms”では、SCを次の

<sup>6</sup> 検索エンジンを使用し、過去の出版物から分析した結果。“What is strategic communications?,”16 March 2011, IDEA HP,

<http://www.idea.org/blog/2011/03/16/what-is-strategic-communications/>

<sup>7</sup> 武田徹『戦争報道』、筑摩書房、2003年；フィリップ・ナイトリー著、芳地昌三訳、『戦争報道の内幕 隠された真実』、中央公論新社、2004年

<sup>8</sup> 川上和久『イラク戦争と情報操作』、宝島社、2004年、180-181頁；筆者が環太平洋合同演習（RIMPAC）の統合情報局（Combind Information Bureau）で勤務した際の経験でも、米軍には広報専門職域があり、多数の人員が配置されていた。また予備役の広報幹部は平時には新聞記者やテレビ会社員として勤務し、召集された際には軍の広報担当として、即座に新聞原稿やテレビニュースで使用できるような形に素材を準備、提供する等、メディアに自軍の視点からの報道が速やかになされるための態勢を構築していた。

ように定義している<sup>9</sup>。

米国の利益、政策、目的を促進するための有利な条件を創造、強化、保持するために、主要な(key)相手(audience)を理解し関与するという、明確な目標を持った米国政府による努力であり、国家権力の全ての手段による行動に同期する(Synchronized)よう調整されたプログラム、計画、テーマ、メッセージ、成果を通じて実施されるもの。

また、2010年3月に米政権から連邦議会へ提出された報告書では、戦略的コミュニケーションの相手を「意図した相手」(intended audience)であると説明した上、以下の様な効果を狙うものであるとしている<sup>10</sup>。

外国における相手(foreign audiences)に対して、米国との相互利益の範囲(zone)を認識させる。

外国における相手に、米国は全世界に対して建設的な役割を果たしていくと信じさせること。

外国における相手に、米国は複雑な世界の問題に対処する、尊敬に値するパートナーであると見なさせること。

この研究報告書によれば、これらの点で、実際のアフガニスタンやパキスタンでの結果からは不十分であった、という評価なのである。コミュニケーションの技法、経験豊富な米軍ですら、このような状況である<sup>11</sup>。

いかに狙った効果を獲得する情報発信が難しいか察せられる。

ボスニア紛争において、「民族浄化」という用語で国際世論を喚起し、セルビアは悪であるとのイメージ作成に、米国の広告代理店が深く関与する過程を丹念に分析した<sup>12</sup>高木は近著で次の様に述べている<sup>13</sup>。

---

<sup>9</sup> Joint Publication 1-02, “Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms,” 8 November 2010, (As Amended Through 31 January 2011), p 348

<sup>10</sup> Steven Aftergood, “White House Report on Strategic Communication”, FAS, March, 29, 2010

<sup>11</sup>報道によれば、誤情報の発信や組織間の対立といった官僚組織化による弊害があったとされる。また、例えば陸軍だけでSC関連の中間組織が2006年には7つであったものが2011年には38に増加、500万ドルが広告代理店に支払われたという。USA TODAY, December 3, 2012; James P. Farwell Rich Galen, “The Pentagon’s Public-Affairs Battle,” *The National Interest*, January 15, 2013

<sup>12</sup> 高木徹、『ドキュメント 戦争広告代理店 情報操作とボスニア紛争』、講談社、

アメリカでは、過去の公文書は納税者である国民のものであり、基本的に公開されるべきで、それが民主主義の根本原則だという考えが浸透している。・・・ところが、日本の場合は「公開してやる」とも言わんばかりの上からの目線を感じさせ、さまざまに難癖をつけて制限するし、多くの点で使い勝手も悪い。・・・民主主義を大切にす世界では「情報」は外に出すもの、秘密であつてもいずれは出てくるものというのが基本だ。・・・重要な情報こそ外部に発信し、それを「武器」とすることが、国際社会で生き残るうえで不可欠になっている。

現代の情報化社会をこのように読み解いている。この情報発信を「武器」とするための方法論が SC であろう<sup>14</sup>。

報告書でも述べられていたとおり、SC という用語は米軍の文書から消えても、そのコンセプトは進化を遂げ、敵対勢力との世論や支持の獲得合戦の場で効果を発揮している。学ぶべきものは多い。

---

2002年

<sup>13</sup> 高木徹『国際メディア情報戦』、講談社、2014年、4-5頁

<sup>14</sup> 類似の概念で「パブリック・ディプロマシー (public diplomacy:PD)」という用語が頻繁に使用されるが、ランド研究所のクリストファー・パウルによれば、厳密な定義は難しいとしながらも、SCは情報戦(IO)や実際の行動をも含む、より包括的な概念であるとしている。Christopher Paul, "Strategic Communication, Origins, Concepts, and Current Debates," Praeger 2011, pp 40-41

## 「防衛革新構想と第三の相殺戦略」

解題：後瀉 桂太郎

Secretary of Defense Chuck Hagel, *The Defense Innovation Initiative*, November 15, 2014.

Elbridge Colby, “Nuclear Weapons in the Third Offset Strategy: Avoiding a Nuclear Blind Spot in the Pentagon’s New Initiative,” Center for A New American Security, 2015.

### 防衛革新構想の背景

2014年11月15日、ヘーゲル米国防長官(当時)は「防衛革新構想(The Defense Innovation Initiative: DII)」と題する覚書を公表した<sup>1</sup>。当該覚書冒頭では、「米軍が21世紀における軍事的優越を維持するべく、革新的な手法を追求し、国防省全体にわたる広範な構想を確立する<sup>2</sup>。」と述べられている。

おおむね2010年頃以降、米軍はテロとの戦いを収束させる一方、グローバルな安全保障環境の変化に対応する必要性を認識してきた。一つは「国防戦略指針(Defense Strategic Guidance: DSG)<sup>3</sup>」、「統合作戦アクセス構想(Joint Operational Access Concept: JOAC)」、「エアシー・バトル(Air-Sea Battle: ASB)<sup>4</sup>」といった各種国防・軍事戦略文書、あるいは作戦コンセプト等において通底する、兵力投射能力の維持を企図した作戦アクセス確保のための、主として作戦・戦術的革新とこれを担保する技術的革新への取り組みであった。並行して存在するもう一つのトレンドとは、

---

<sup>1</sup> Secretary of Defense Chuck Hagel, *The Defense Innovation Initiative*, November 15, 2014, <http://www.defense.gov/pubs/OSD013411-14.pdf>, accessed on March 27, 2015.

<sup>2</sup> Ibid, p. 1.

<sup>3</sup> DSGは通称であり、正しくは“Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense”である。

<sup>4</sup> 2015年1月、ASBは名称変更され、正規には「Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons: JAM-GC」と呼称する。一方で「JAM-GC」が現時点において周知されているとは言い難く、本稿では従来どおり「ASB」を使用する。

近年の国防予算削減であり、DSG以降、QDR2014等ではリソースの集中を提唱するとともに、追加の強制削減措置に対する危機感が見られる。

DIIとはこれらのトレンドを踏まえた上で米軍が今後も全世界における軍事的優越を維持するため、単なる技術革新や作戦レベルの改革にとどまらない、人事、組織体系、政策、インテリジェンスといった、国防に関わるあらゆる事業に及ぶ全省的改革を目指すものと理解できる。DIIの特筆すべき点として、これらの努力を「第三の相殺戦略(The Third Offset Strategy)」として明らかにすることを提唱している点が挙げられるが、本稿ではDIIの要旨を把握したうえで、第三の相殺戦略の方向性や問題点について、第一、第二の相殺戦略との比較を試みる。

## 1 DIIの要旨

DIIの要旨は以下のとおりである<sup>5</sup>。(下線部は筆者による。)

我々が現在存在する時代では、主要な戦闘領域における米国の優越性が劣化しつつある。この状況を打開し、従来の軍事的優越を維持・拡大するため、我々は限られた資源をもって対応する必要がある。

逼迫し、不確実性を伴う予算のもと、全省的、そしてトップからすみずみまでが革新を要求されることとなる。ロバート・ワーク国防副長官がこの活動を監督するよう指示されており、副長官は四半期ごとにその進捗状況を国防長官に報告する。

我々は本質的に競争的な安全保障環境のもとで生きてきたが、このことに何の変化もないことは最近10年間でも明らかである。過去13年間、我々が二つの大規模地上戦に従事する間に、潜在的な敵対者は軍事力を近代化させ、あらゆる紛争領域における破壊的な能力を発展、拡散させてきたが、このことが我々に明白でより深刻な挑戦をもたらしている。

このトレンドが変化する兆候は今のところ見られない。同時に財政的圧迫は従来の手法による軍事的優越を制約し、より革新的で機敏な防衛事業の遂行を必要としている。我々はこれまで当然のものとしてきた軍事技術上の優位を失陥しないよう、革新を進める必要がある。

歴史はこの21世紀の挑戦に際して示唆的である。米国は1970年代から80年代にかけて安全保障上環境をネットワーク化された精密打撃、ステル

---

<sup>5</sup> Secretary of Defense Chuck Hagel, *The Defense Innovation Initiative*.

ス、通常戦力のためのサーベイランス能力によって変革した。我々は第三の相殺戦略を策定する。これは今後数十年間にわたり兵力投射能力を手元に維持し、確固たるアドバンテージをもたらすものである。

我々は以下の領域に関連し、全省的な革新を進める必要がある。

- ・ 指揮と管理について再考し、リーダーシップを構築する。
- ・ 米軍の優位を維持・向上させる長期的な研究開発プログラムを示す。
- ・ 戦略目標の設定と安全保障環境の把握に資するため、シミュレーションシステムを再活性化させる。
- ・ より効果的に資源を使用し、新たな脅威に革新的な手法で対抗するための新たな作戦構想を立案する。
- ・ この革新については、国防省の多くの部局が含まれる。特に政策部門、調達・技術・兵站部門、情報部門、統合参謀本部、各軍省が該当する。
- ・ 外部の評価基準や部内のレビューを通じ、より充実し、効率的な方策を追求する。

これら全ての分野について、ワーク副長官と省内のシニア・リーダーからなる監督機構が管理し、最適化を図る。

米国の今後の戦略的優越性は防衛事業全般にわたる革新と適応性にかかっている。これが 21 世紀における米国のリーダーシップの基礎となるだろう。

## 2 「第三の相殺戦略」分析（解題）

上記 DII における要点はおおむね下線を付した 4 箇所からなり、以下の 4 点に集約できる。

- ① 予算的制約のもと、全省的な変革を通じて軍事的優位を維持する。
- ② 大規模地上戦において遭遇したものと異なる形態の敵の脅威が存在
- ③ 革新の焦点は従来と同様軍事技術上の優位にある。
- ④ 第三の相殺戦略により、今後数十年の兵力投射能力を維持

この 4 点から米軍の戦略的な方向性に関する長期的展望を読み取るとすれば、それは「財政的問題に対処しつつ兵力投射能力を基盤とする攻勢戦略を保持し、引き続き軍事的優越性を維持する。」ということになる。DSG において「米軍は、もはや長期間かつ大規模な安定化作戦を実施し得る規

模となることはない<sup>6</sup>。」と明記されており、イラク・アフガニスタンにおける安定化作戦に適合した大規模地上軍主体の戦力組成を再構成していることは QDR2014 においても説明されている<sup>7</sup>。よって DII の目指すイノベーションもこれに沿ったものであると考えられる。

では米軍の優越性を担保する兵力投射能力を維持するための「第三の相殺戦略」とはどのような姿になるのであろうか。複数のシンクタンクから関連レポートが公表されている一方、DII に記載された国防副長官による四半期ごとの報告を含め、現時点（2015年3月末）で公式な文書等は存在しない。当然のことながらその詳細は今後検討されるものであり、内容については推量の範疇を出るものとはならない。

しかしながら「第三の相殺戦略」と呼ばれる戦略は「第一、第二の相殺戦略」に範を求めたものであることは明らかであるから、以下では関連レポート等を参考に、第一から第三の相殺戦略について比較検討する。

2014年8月5日、ワーク国防副長官は米国防大学における演説で、過去の相殺戦略について述べている<sup>8</sup>。ワーク副長官によれば、第一の相殺戦略とはアイゼンハワー政権時の「ニュールック戦略」であり、ヨーロッパ戦域における通常戦力、すなわちワルシャワ条約機構軍の地上戦力の量的優越に対し、NATO 軍が核戦力の優越とその大量報復能力の誇示による抑止力をもってこれを相殺することを企図したものである。

また第二の相殺戦略とは 1970 年代にハロルド・ブラウン国防長官のもとで提唱された「相殺戦略<sup>9</sup>」である。これは 1960 年代末から 70 年代にかけて、ソビエトが急激に核戦力を増強し、米軍の核戦力の優位が失われつつある、という情勢認識から提唱された。ヨーロッパ正面では引き続きワルシャワ条約機構軍の通常戦力が優越しており、この状況を打開するために精密打撃力、指揮通信ネットワークを基軸とした戦力組成の再構築を行った。この努力がのちにエアランドバトルと呼ばれるコンセプトに集約され、湾岸戦争でその有効性が実証された。

一方、現在の安全保障環境が新たな相殺戦略を必要としているのであれ

<sup>6</sup> U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, January 2012, p. 6.

<sup>7</sup> U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, March 4, 2014, p. IX.

<sup>8</sup> Deputy Secretary of Defense Bob Work's speech at National Defense University, Washington, DC, August 05, 2014, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1873>, accessed on March 31, 2015.

<sup>9</sup> “Countervailing Strategy” と呼ばれることもある。

ば、その要因を明らかにする必要がある。既述したとおり、覚書の示す第三の相殺戦略における核心とは兵力投射能力の維持である。逆に言えば現在兵力投射能力が阻害されつつある、ということが主要な脅威である、ということになる。これは QDR2010 以降議論されてきた「アクセス阻止・エリア拒否戦略 (Anti-Access/Area-Denial Strategy: A2/AD)」にほかならず、結果として一部戦域レベルにおける米軍の軍事的優位が失われつつあることを意味する。加えて現在は軍事に潤沢な予算をつぎ込むだけの余力はなく、財政的な制約を考慮すれば単なる軍事力拡張を指向することは現実的ではない。これらが新たな相殺戦略を構築する上での主要な要因ということになる。

ここで冷戦期に相殺戦略が二度構築された一方で、冷戦終結後から昨年の DII 公表まで相殺戦略が提起されなかったという点についても検討すべきである。冷戦終結後は米国の軍事的優越が顕著であり、そして 9.11 以降はテロとの戦いが最優先の命題となった。その過程でテロリズムを抑止できるのか否か、という議論は活発になされ、「テラード抑止」といった概念も議論された<sup>10</sup>。

しかしながらテロリズムの抑止に関連し、テロリズムの軍事的優位を認識し、これを相殺する、という議論がなされたわけではない。兵力規模や技術という点で冷戦終結後から 21 世紀初頭にかけて米国が圧倒的な優位にあったことは言を俟たないのであり、軍事的非対称性が明らかな非国家主体に対し、その脅威を「相殺する」という議論がなされたとは考えられない。このため、「相殺戦略」とは程度の差こそあれ、スケールの点で米軍に対して相応に対称的であることがその前提にある、と推察することができる。元来 A2/AD とは米軍の兵力投射能力を阻害するための非対称的な軍事力を意味するが、大局的な観点から見た場合、国際社会におけるリーダーシップに関して米国が挑戦を受けており、パラダイムシフトあるいはパワートランジションの兆候と理解するのであれば冷戦期との共通項と捉えることが可能である。他方でテロの脅威は深刻であるが、非国家主体が米国のリーダーシップにとってかわることを企図してきたわけではない。ゆえにテロは相殺戦略の対象とはならなかったと考えられるのである。

このように前提条件を整理した場合、鍵となる要因、すなわち主要な脅

<sup>10</sup> 古典抑止理論から見て、抑止とは基本的に現状維持を企図するものであり、テロリスト殲滅を企図する際に抑止という用語を使用することで定義に混乱を来している、と考えられる。Robert J. Art, "To What Ends Military Power?," *International Security*, 1980 Spring, p. 9.

威認識（独立変数）、ならびにこれに対する米軍の対応（媒介変数）はそれぞれ異なるものの、最終的な目的（従属変数）は米軍が兵力投射能力を維持し、軍事的優越を確保するということなのであり、3つの相殺戦略の間に変化はない。

しかしながらニュールック戦略は米国が核戦力をほぼ独占していた時期のものであり、抑止に関する概念は未発達であった。そして米ソ二極構造ではなく、現在の多極化する世界で核抑止がどのように変化したのか、あるいは冷戦期と同様に機能しているとみなせるか、という点についてはまだ議論が始まったところであると考えられ、重要な先行条件において不確かさ、もしくは揺らぎが存在することも確かである<sup>11</sup>。

ここまで検討してきた事項をまとめたものが下記の表である<sup>12</sup>。

	ニュールック戦略	相殺戦略	第三の相殺戦略
先行条件	米国に対する大国の挑戦		
不確定条件	核抑止の概念未発達	米ソ二極構造における抑止が機能	<u>多極化世界での抑止の概念は未整理(※1)</u>
独立変数 (変革の要因)	ワルシャワ条約機構軍に対する、通常戦力の劣勢	核戦力の均衡 ワルシャワ条約機構軍に対する、通常戦力の劣勢	A2/AD 戦略による 地域的な劣勢
媒介変数 (米軍の対応)	大量報復	エアランドバトル (精密打撃力、機動力とネットワーク)	<u>作戦アクセスの確保(ASB等)+?(※2)</u>
従属変数 (結果)	兵力投射能力の維持による軍事的優越性		

(著者作成)

<sup>11</sup> 2014年10月に米シンクタンク Atlantic Council が公表した拡大抑止に関する報告書では、「核から在来戦力までを含む、米国のアジアにおける拡大抑止は新たな挑戦に直面しており、また抑止の概念は従来の純軍事的要素だけでなく、経済制裁等の経済的役割をも包含している」と述べており、抑止の概念は冷戦期から変化しつつあるという認識が示されている。Robert A. Manning, *The Future of US Extended Deterrence in Asia to 2025*, Atlantic Council, Brent Scowcroft Center on International Security, October 2014. [http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Future\\_US\\_Ext\\_Det\\_in\\_Asia.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Future_US_Ext_Det_in_Asia.pdf), accessed on March 31, 2015.

<sup>12</sup> このように結論以外の特徴が異なる複数の事例 (Most Different Systems Design) から結論が同一の事象を分析する手法は一致法 (Method of Agreement) と呼ばれ、ミル (John Stuart Mill) によって提唱された。今後 (※1) 及び (※2) が明らかになった場合、相殺戦略の理論化が可能となる可能性がある。Stephen Van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Cornell University Press, 1997, pp. 23-24.

このように第三の相殺戦略を検討する上で焦点となるのは表中の(※1)及び(※2)で示した2か所となる。第三の相殺戦略における核兵器については、核戦力の有り方、もしくは核抑止といった(※1)に焦点をあてたレポートを新アメリカ安全保障センター(Center for A New American Security: CNAS)が公表している<sup>13</sup>。しかしながら核戦力に関して米国とロシアが突出している状況に変化があるわけではない以上、米軍の核戦力が大幅に更新、あるいは再構成する蓋然性は現時点で高いとは考えづらい。

他方、核抑止が機能している前提で通常戦力による抑止という点(※2)に焦点をあて、米軍の対応を論じたものが戦略予算評価センター(Center for Strategic and Budgetary Assessments: CSBA)のレポートである<sup>14</sup>。CSBAのレポートはA2/ADとASBという従来議論されてきたコンテキストの延長線上にあり、作戦レベルとこれを担保する技術的変革の域を大幅に超えるものではない。

よって上記の2つのレポートはいずれもDIIの提唱する全省的な変革の方向性について包括的に議論できているものではなく、今後の進捗を見なければ評価は困難である。いずれにせよ、第三の相殺戦略はDIIによる米国防省全体の変革を通じて構築することとされている。米軍の前方展開や軍種間のバランスといった日本の安全保障に大きな影響を及ぼす変化をもたらすものとなるのか、今後も引き続き注意を払う必要がある。

---

<sup>13</sup> Elbridge Colby, “Nuclear Weapons in the Third Offset Strategy: Avoiding a Nuclear Blind Spot in the Pentagon’s New Initiative,” Center for A New American Security, 2015.

<sup>14</sup> Robert Martinage, “Toward A New Offset Strategy –Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability,” Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2014, p. V.

## 戦略にまつわるトラブル

— 政策と作戦の「橋渡し」 —

リチャード・ベッツ

(訳者：奥山 真司)

Richard K. Betts, “The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations”, *Joint Force Quarterly*, Autumn/Winter 2001-2002, pp. 23-30.

「戦略」ほど軍事組織に不安を感じさせるテーマはない。ところが政治家たちは戦略そのものには無関心であることのほうが多い。人によっては、より良い戦略を求める声を「必然的に発生する臨機応変的な措置にたいするナイーブな抵抗だ」と結論づけることもあるほどだ。ではなぜこのテーマについての議論は決して終わらず、リーダーたちはその結論に納得して仕事に取り掛かることはできないのだろうか？なぜ軍の高官たちは、政府の高官たちよりも明確な戦略を主張するのだろうか？

### 戦争におけるすべてのこと

クラウゼヴィッツが戦争の「摩擦」について述べたことは、戦略についても当てはまる。それは「非常に単純である。しかしこの極めて単純なものがかえって困難」なのだ<sup>1</sup>。このような問題のそもそもの始まりは、「戦略」という言葉に、数々の罪が含まれている点にある。もちろん多くの人々は、この言葉が出てきた初期の頃のような、狭い考え方——大規模な軍事作戦の計画と管理という意味——だけで満足している。ところがクラウゼヴィッツは「戦略」を「戦争の目的のために戦闘を使用すること」という言葉で定義してしまい、そこに「政治・政策」という意味を加えてしまった<sup>2</sup>。この妨害によって、戦略というコンセプトは従来よりも一段高いレベ

---

<sup>1</sup> Carl von Clausewitz, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), p.119.[カール・フォン・クラウゼヴィッツ著、清水多吉訳『戦争論』上巻、中央公論新社、2001年、134頁]

<sup>2</sup> Clausewitz, *On War*, p.177.[クラウゼヴィッツ著、清水多吉訳『戦争論』上巻、246

ルに押し上げられてしまったのである。ところがこの言葉はあまりにも広い意味で使われるようになったために、場合によっては「対外政策」と同意語になってしまっている。

軍で働く人々は、そのような曖昧さを回避するために「国家戦略」(national strategy)と「軍事戦略」(military strategy)を、あえて異なるものとして区別して扱う傾向がある。そして、前者が後者を動かすものであるかのように想定されるのだ。このような区別は、ある程度においては合理的であると言える。ところがよく見てみると、結局のところはこれによって多くの問題が発生してしまっている。たとえばこれは、政軍関係が根本的に緊張関係にあることを想起させる。米国防総省に「国家戦略」と呼ばれ、多くの歴史家や理論家たちには「大戦略」(grand strategy)と呼ばれるものは、あまりにも「政策」と重なり合っているものであるために、それらをわざわざ区別することは困難だ。つまり、最初から目的と手段が混乱しているのだ。概念を明確にしておくためには、三つの領域——政策、戦略、そして作戦——を分けて考えるよりも、むしろ戦略を「政策」と「作戦」の間にかかる「橋」として考えるほうが良いかもしれない。なぜならそれを「橋」として考えれば、それが二つの領域を往来するものとして捉えることができるからだ。戦略を「政策」と「作戦」という二つの領域を橋渡しする「プラン」として考えた場合、これを効果的にするためには、政治と軍事を分けるのではなく、むしろそれらを融合しなければならないことになる。

このような考え方にたいする抵抗は頻繁に発生するものだが、これはとりわけ政策と作戦を別の領域にわけて考えたがる軍のリーダーたちの間で顕著に見られる。たとえばこのような反発の中でとくに有名なものにはヘルムート・フォン・モルトケ(大モルトケ)のものがある。彼は「戦略はその狙いのために活用されることによって政治に貢献するものだが、この狙いの達成には、政治からの最大限の独立性を保つことが必要だ。よって、政治は作戦に介入すべきではない」と書いている<sup>3</sup>。このような考え方は制服組の人々の間では一般的なものであるが、これでは戦略の土台が崩れやすくなってしまい、政治を作戦に従属させることにもなりかねない。もしこれが正しいことになれば、たとえばモルトケの後継者たちが二つの世界大戦で「戦略的な大損害」の代わりに、いくつもの「戦術的な大成功」を

---

頁]

<sup>3</sup> Helmuth von Moltke, *Moltke's Kriegslehren*, excerpted from *War*, edited by Lawrence Freedman (New York: Oxford University Press, 1994), p.219.

収め、自分たちの国だけでなくヨーロッパの大半を破壊してしまったようなことにもつながりかねない。もし政策と作戦の融合が原則的に許されているとしても、それは実践の際に抵抗されることが多く、「橋」の両端にいる政策家と軍の指揮官たちは、「戦略の融合」というものを、ただ単純に「自分たちのやりたいようにやることだ」と考えてしまいがちなのだ。

文官のリーダーというのは、「政治目的と軍事作戦の二つをそもそも融合させるべきか、それとも区別すべきものなのか」という点まで意識して考えることはない。中には、「政治的決断と軍事的実行は慎重に行うべきであり、互いに順次的かつ独立的で、リーダーたちは自分たちの願いを大々的に宣言して、兵士たちにそれに合うようなことを自由にやらせるべきだ」という、軍の中で優勢な見方——これはモルトケの考え方に沿ったもの——を喜んで認める人もいる。もちろんこのようなアプローチを採用すれば、政軍関係の緊張はやわらぐかもしれないし、時としては効果的なものかもしれないが、それでもそこには予期しない事件が起こるリスクがあるのだ。他には、「互いがどのような責任を負うのか知らずに、政治と軍事の決断をあえて融合させる」というアプローチを信じる人もいる。ところが戦略を融合したものとしてとらえる見方を正当化する政治のリーダーたちが無理のない判断をしたいと思ったら、あらかじめ軍事作戦のことについてかなり熟知しておかなければならない。そしてそのような知識を持っていたり、もしくはそれを習得することができるような時間をあえてつくろうとする政治家は、実際にはほとんど存在しないのだ。

## 組織の優劣関係

軍人と文官のリーダーたちは、それぞれ異なる専門領域と義務をもっている。プロの軍人は、政策家が作戦プランに干渉してくるような戦略を出してくる時に、政治家のことを「無責任な奴だ」と見なすことが多い。現代の軍事作戦の複雑性は、軍人たちにエンジニアのようなメンタリティー——つまり戦略を（ある意味で）数字によって再現できる「計算式」や「原則」を探したいという衝動——を発生させる。軍事が一步間違えば人が命を落とすビジネスであるという性質から考えれば、これは当然発生するはずの衝動なのである。

ところが計算式のような戦略というのは、実際のところは「反政治的」なものである。このような戦略というのは、何かを決定して他の選択肢を消滅させるものであるが、政治というのは——しかもそれが民主制度のもの

のである場合は—あらゆる選択肢をなるべく残しておき、制約を避けようとする傾向をもつものなのだ。政治家というのはさまざまな方面の利益を満足させようとする存在である。したがって、これは「難しいコミットメントが絶対的に必要となり、しかも方向を素早く変えられるように準備できるようになるまではなるべくそれを避ける」ということを意味するのだ。したがって、その核心のところでは「計算式による戦略」という考え方—つまりあらかじめ設定されて状況の変化による要求にも対応できるような戦略—というのは、知識のない政治家が「机上の将軍」(アームチェア・ジェネラル)のように行動しているのと同じくらい、世間知らずで恥ずべきことなのだ。

また、「国家戦略」と「軍事戦略」を慎重に区別しておこうとするのは、本物の戦略の作成を避けるための言い訳にもなりうる。そのような区別は、一方を政策、そしてもう一方をドクトリンや作戦などとほとんど見分けのつかないものにしてしまう。これは「政策目標」と「軍事計画」の間のギャップ—これは軍隊をどのように使って(単なる軍事的な結果ではなく)政治的な結果を生むのかを正確に考えるための、戦略的な計算によって橋渡しをされるべきもの—をさらに拡大してしまうことにつながる。

このような混乱は、ごく一般的にも見られる現象だ。たとえばターゲットを効果的に破壊する軍事戦略というのは、たしかに作戦レベルでは「成功」となるが、それによって敵政府を屈服させることができなければ、政策レベルでは「失敗」となってしまう。もしくはプロの軍人たちが「戦略・軍事構造のミスマッチ」について語る時、大抵の場合は自分たちの能力と戦争の目的のギャップのことではなく、軍の編成と自分たち好みの作戦プランとの間のギャップのことを意味している。政策と作戦を「国家戦略」や「軍事戦略」と言いかえたり、それらの責任を分けたりするのは、そこに何かがあるように装いながらも、実は戦略的なギャップを埋めずに単に放っておくということにもつながりかねない。このような戦略面でのギャップというのは、アメリカのような超大国にとって「戦闘に勝ったが、戦争に負けた」という嘆かわしい条件を発生させてしまうものだ。政策と作戦にある上下関係は、「融合された戦略」が欠如していたり、計画者が予期していた通りの効果を得るためのプランを提供できなかった場合に、あまりにも簡単にひっくり返ってしまうことになる。こうなると、作戦は政策に貢献するのではなく、逆に政策を動かすようになってしまう。しかもこのような逆転現象は全く珍しいものというわけではない。歴史家のラッセ

ル・ウェイグリーは重い調子で、戦争が政治の延長であることをやめ、「自発的な勢い」をつくりだし、そもそもそれが開始された本来の目的を忘れてしまったため、戦争は政治の「従」ではなく「主」になったと結論づけている<sup>4</sup>。

軍事行動を政治的な結果につなげる簡単な計算式などというものは、おそらくこの世には存在しない。戦争の目的は、自らの意志に敵を屈服せしめることである。そしてそれは、銃撃が止んだ時点で誰が支配しているのかを決めることだ。これは「軍事作戦での勝利」とかなり密接な関係を持つものだが、それでもそれと全く同じことではない。一方が敵の領土を完全に占領してその政府を消滅させ、占領軍として直接統治しない限り、「作戦レベルでの成功」というのは、そのまま戦後に敵を思い通りに行動させることにつながるような単純なものではないのだ。

### 異なる立場からの視点

戦争というのは、一般的に自ら意志をもった生き物のように、人間にはコントロールできないような傾向をもつものである。ところがほとんどの人は、それを古典的な階層組織のような働きをするものとしてイメージしている。それはひとつのレベルから次のレベルに順を追って移動するようなイメージであり、戦争前の準備段階から戦時の実行を経て戦後の活動に（政策が戦略計画を統治する）至るものであり、それが作戦と戦術を動かし、戦闘と会戦での勝利につながり、最終的に勝利と政策の目的の達成をもたらすというのだ。このような標準的な考え方は、戦争についての「線形のモデル」(the linear model) と呼べるものだろう。それとは別の考え方として存在するのが、「循環的モデル」(circular model) である。これは各フェーズがフィードバックを発生させ、他の部分の機能まで変化させるようなイメージをもつものだ。軍事作戦における結果や予期せぬ要件の発生は、そもそも戦略そのものを変化させるし、要件の変化は政治的な目的を作り変えてしまうのだ。この循環的なモデルは、線的なモデルの工学的な傾向よりも、むしろカオス理論との親和性が高い。

実務家というのは、一般的に戦略というものを線的なモデルを想定しつ

---

<sup>4</sup> Russell F. Weigley, "The Political and Strategic Dimensions of Military Effectiveness," *Military effectiveness*, volume 3: *The Second World War*, edited by Allan R. Millett and Williamson Murray (Boston: Allen and Unwin, 1988), p.341.

つ考えるものであるが、実際の戦争というのは、そのほとんどが循環的なモデルに近い。最悪の場合、直線的な思考は、作戦という荷馬車を馬の前に取り付けてしまうことにもなる。もちろん線形モデルからのある程度の逸脱というのは避けられないものであり、状況にうまく対応することによって肯定的な効果が生まれることもある。ところが一般的には、循環的なモデルの発生を最小限に抑えること——これは軍事的な面の要求が圧倒することや、戦争開始当初の政治目標を変形するのを抑えることだが——が「良い戦略」のための必須事項となっている。

米国憲法というのは、根本的に「反戦略的」なものである。戦略では、首尾一貫性や、我が方の意志を相手に直接的に伝えること、そして自らの計算を計画や行動に落としこむことなどが想定されるものであり、何を欲していて、その獲得の仕方を思いつき、それを実際に獲得するまでのところを決定するものだ。ところがその反対に、米国憲法というものは競争や意志、推測、そして計画のぶつかり合いを促すものなのだ。米国憲法は行政府と立法府を分けることによって政府が統一した計画を押し付けるのをブロックしており、他方が否定した場合にはいかなる中心的な権威も存在できないようにする組織構造を提供しているのだ。これによって選択肢を盛り合わせたような妥協や、支離滅裂な方向への動きが促進されることになってしまう。

また、米国憲法では政治的な指導層を定期的に入れ替えつつ、それを支える官僚組織がそのまま残る構造を明確に規定している。官僚組織というのは大統領たちよりも長期的な視点をもつと同時に、狭い国益の捉え方をしているものであり、これによって限定的な範囲での要件を熟慮して計画の断行の取り組むことになるのだが、政治的指導者たちの考え方はより総論的なものであり、その行動の仕方は「その場しのぎ」的なものである。このような仕組みによってチェック・アンド・バランスという面でのコントロールの度合いは高まるのかもしれないが、現実には起こることはこれとは違う。いざ戦争が始まれば、それは循環的なモデルを促進することになるからだ。政治家というのは直感的に循環モデルでものごとを実行するものであり、競合する有権者を管理してコンセンサスを形成し、互いに矛盾する目標を縫い合わせ、いざ政策が進み始めると、そこから出てくる要望に 대응するために対応することに慣れている。「創造的な矛盾」というのはまさに彼らの常套手段であり、複雑な同盟関係を構築するのに熟達している。だからこそ、決定と実行の間のギャップが慢性的なものとなるのだ。これはなにも国防政策の分野だけでなく、政治のあらゆる分野においても言え

ることだ。

ワシントンで軍のトップとして立つリーダーたちは必然的にこのような現実さらされることになり、やむを得ずこの状況に従うようになる。ところが政治的な混乱状態というのは、軍のエトスやエンジニア的な能力、それに組織の階層的なエッセンスとは対極に位置するものであるために、彼らはこのような状況を嫌っている。軍人というのは政治家とは異なり、戦争における政治的な混乱を「民主制のエッセンス」とみなすのではなく、むしろ通常の政府の働きから逸脱した、修正すべき異常事態であるかのように感じるものだ。プロの軍人たちが政府の国家安全保障体制に序列や明晰さ、単純さ、正確性、そして順序など（これは彼らの分野において作戦計画やその実行を効果的なものにするために必須のものだ）の要素を見出そうとするのは、ごく自然なことなのだ。

## 規律と直感の合間

多くの面から考えてみても、合理的な順序を踏まえた作業というのは実は可能なものである。たとえば国家安全保障会議（NSC）という組織は、そもそもこのような問題を解決して国防政策における秩序をつくるために創設されたものである。ところがこの組織にも、政治のリーダーたちが目的に集中し、軍のリーダーたちは作戦面に集中するおかげで戦略が二つの方向に引き裂かれるという現実が反映されてしまっている。

われわれが目にして今日NSCは、創設当初の狙いとはかけ離れた存在であり、むしろそれとは反対の働きをしているという意見もあるほどだ。創設者であるジェームス・フォレストル（James Forrestal）の考えでは、この組織は、大統領にその場しのぎの思いつきでものごとを決定させるのではなく、彼に主要な省庁の考えを体系的に考慮するように迫ることを狙って作られたものであった。NSCの主な機能は、戦略を審議する場を提供することによって大統領に情報提供を行い、官僚機構や国務省、国防総省、統合参謀会議、そしてインテリジェンス機関らの専門的知見から出る、それぞれ異なった見解を持ち寄らせることにあった。

NSCは今でもこのようなことを行っているが、それでもわれわれが期待していたような役割を果たせていない。たとえば（2001年当時の）この組織は、大統領、副大統領、国務長官、そして国防長官の四人（中央情報長官はアドバイザー）から構成されているが、アメリカの行政府の中で最も重要な機関とは呼べなくなってきた。なぜなら多くの人々はNSCと

いう名前を聞くと、会議の名称ではなくそのスタッフのことをイメージするようになっており、会議のほうは大統領に対する国家安全保障面での補佐機関として考えるようになったからだ。このような事態は、国家安全保障法が制定されてから十年以上たっても発生しなかったのだが、いまではほとんどの人が NSC のことを「大統領を制御するための話し合いの場」ではなく「大統領の意志を各省庁に押し付けるための機関」として捉えているのだ。

その状態が普段よりも顕著になる時がある。この典型が、ヘンリー・キッシンジャー (Henry Kissinger) を交渉代表者として使い、国務省を無視してホワイトハウスで対外政策を実行した、リチャード・ニクソン (Richard Nixon) の政権である。このような上からの強力な指令というのは、戦略の線的なモデルが成立しやすいものであり、ニクソン政権のビジョンはモスクワとの「デタント」からの脱却と、中国との関係改善において、劇的な状況突破を果たすことになった。交渉や再考を経るような通常の政治プロセスでは、このような決定的かつ迅速な結果はありえなかったはずだ。

この当時のトップからの強い指示は、政軍間に深刻な緊張を生み出してはいない。ニクソン大統領は軍事よりも外交の面で圧倒的なコントロールをもっていたからだ。ホワイトハウスとメルヴィン・レアード (Melvin Laird) 国防長官は、対外政策と予算配分の大枠の中であれば、統合参謀本部や軍に対して自由な行動を許す態度をとっていた。この一連の動きは、米海軍や空軍がとんでもない介入であると感じた、1960年代のジョン・ケネディ (John Kennedy)、リンドン・ジョンソン (Lyndon Johnson)、そしてロバート・マクナマラ (Robert McNamara) 国防長官らの軍事作戦のコントロールによる、政軍関係の緊張の後に起こったものなのだ。

1960年代の民主党政権と1970年代の共和党政権の双方では、階層的で順次的な、強いトップダウン型の政策決定システムが目指されていた。ところがこの二つの政権の違いは、後者のケースにおいてホワイトハウスが政策的な指示と軍事作戦をそこまで厳しく統合しようと思っていなかったという点であり、分業体制や二つのフェーズの分離を許していたからだ。しかもニクソン政権時代の戦略面における決定的な変化は、わずかな例外をのぞけば、基本的には対外政策の分野で起こったものであり、軍事作戦は関わっていなかった。

対外政策と外交面における活動の戦略的な統合に関していえば、ニクソン政権はそれ以前の政権とは異なる行動をしていた。たとえばニクソンと

キッシンジャーは、プロの外交の専門家たちの意見や特権を無視するようなことを行っており、これはケネディ、ジョンソン、そしてマクナマラたちの軍に対する姿勢よりもひどかった。その証拠に、ウィリアム・ロジャース（William Rogers）国務長官の下での国務省の地位は最低であった。元外交官たちは、ホワイトハウスの自由な介入を、ジョンソンやマクナマラたちが爆撃目標を選んだのと同じくらい無責任なものであると感じていた。戦略兵器制限交渉（SALT）の米国代表であったジェラルド・スミス（Gerard Smith）は、公式ルートを担当していたキッシンジャーに対抗するために秘密裏にモスクワと交渉を行い、技術的なことに無知であったため、知らずにミニットマン3ミサイルの更新を不可能にしてしまうような合意をソ連と取り付ける直前までいっていたほどだ<sup>5</sup>。

ここでの問題は、政策から戦略、そして戦術へと動く従来の順次的なものごとの進め方が、本当に実用的なのかどうかという点ではない。むしろ問題なのは、政策と作戦を互いに影響しない形で分離することではなくて、その二つを統合することの難しさにあるのだ。統合を行うということは、つまり二つの大きく異なる課題や方向性、そして優先順位をもつものを融合させることを意味するのだ。ところがその橋の両端にいる担当者たちは、この「融合」というものを、「相手がこちらに配慮すべきであること」であると見なしがちである。端的に言えば、戦略を「政策と作戦の統合」と定義してしまうことは、政軍関係の緊張を高めることにもつながるのである。

摩擦は、モルトケがアドバイスしたような形で避けることができるかもしれない。それは、政策や国家戦略が設定され、その仕事を軍が引き継いで指示を守り、適切な軍事戦略に集中するような「分業状態」である。このようなやり方は、才能の高い人々が文民や軍のリーダーになっている場合には効果を発揮する可能性がある。ところが線的で順次的な決定は、その実行段階で循環的なものになってしまう。なぜならそのオペレーションには、政治的に分裂した要求が予期せぬ形で表れることが多いからだ。

## バランスのある行動

では戦略の策定における好例というのは一体どのようなものなのだろうか？ 湾岸戦争におけるブッシュ（父）政権の行動は、イラクのクウェート侵攻後の時期に限れば、その好例の一つに数えることができるかもしれ

<sup>5</sup> Gerard Smith, *Doubletalk: The Story of SALT I* (New York: Doubleday, 1980), pp.413-17.

れない。もちろんこの危機全体を見てみれば、その結果は玉石混交である。たとえば侵攻が起こる前の政策と戦略は、まれに見る失敗であった。ブッシュ大統領はサダム・フセインの侵攻を防ぐために真剣な取り組みを行ってきたとはいいがたく、イラク大使を務めていたエイプリル・グラスピー（April Glaspie）がサダム・フセインと行った最後の会談は、とても褒められたものではない。もしこの段階でブッシュ政権が余計なことをしなければ、戦争ははじめから起こらなかった公算が高いのだ。

ところが1990年8月以降に限定して、デザート・ストーム作戦の目的が「クウェートからイラクを撤退させてバグダッド政府に二度と侵攻を行わせないようにする」点にあったと仮定すれば、ブッシュ政権の戦略は十分効果を発揮したと言える。ワシントン政府は最小限のコストでイラクを排除できたのであり、アメリカと国連はイラクにたいして、長期的で前例にないほどのレベルで、査察や大量破壊兵器の破棄を要求できたからだ。アメリカの政治と軍のリーダーたちは互いに協力して、政治的な狙いと軍事面での要件を統合させることができたのだ。

この時のブッシュ政権は、統合参謀本部やアメリカ中央軍に対して横柄で一貫性のない要求をしたわけではないし、作戦に細かく口出ししたわけでもない。かといって、軍に「白紙委任」したわけでもないのだ。実際のところ、ディック・チェイニー（Richard Cheney）国防長官はマクナマラ長官と同じくらい押し付けがましい存在であり、作戦計画を綿密に見ており、自分の目から見て適切な態度をとらない制服組を処罰している。その証拠に、彼は統合参謀本議長であったマイケル・デューガン（Michael Dugan）空軍大將を「公の場で軽率なコメントした」という理由で解任している。ただしデューガンのコメントは、1962年のキューバミサイル危機の最中にほぼ命令拒否ともとれる態度をとったジョージ・アンダーソン（George Anderson）海軍大將のコメントよりもはるかに当たり障りのないものであった。国家安全保障問題担当の大統領補佐官であったブレント・スコウクロフト（Brent Scowcroft）も、ノーマン・シュワルツコフ（Norman Schwarzkopf）陸軍大將が最初に提案してきたクウェートへ中央突破する攻撃案を拒否する上で、大きな役割を果たしている。また、コリン・パウエル（Colin Powell）陸軍大將も、軍と政権の両方とコミュニケーションや討議、そして計画の面において、あまりにも政治的に動きすぎたとして批判されている。

「サダム・フセインという独裁者は、軍事的に大敗すれば生き残れない」という意見はたしかに多かったが、実は彼らの見解は間違っていた。それ

でもそのような観点から「ブッシュ政権の戦略は失敗だ」とみなすのは危険である。なぜならフセインの排除を確実にするような戦略は、そもそもはるかにリスクの高いものだったからだ。たしかにそうすれば成功の見込みは高まったのかもしれないが、同時にそのために必要となるコストも上がったはずだ。米軍はバグダッドを占領しなければならず、これによって「勝利の限界点」を劇的に超えてしまう確率が高まった可能性もあった。莫大な作戦規模の割には、アメリカ側の犠牲者は200名以下という極めて少ない数であったが、バグダッドまで侵攻していれば、この数ははるかに増えた可能性が高い。アメリカとアラブ諸国との一時的かつ脆弱な同盟関係も、崩壊はせずとも、大きな問題を抱えたものになっていたはずだ。そしてサダム・フセインを排除させた軍事的勝利が、この地域の政治・外交面で同程度の新たな難問を絶対に発生させないとは誰も保証できなかったのだ。最も重要なのは、「もしサダム・フセインが追い詰められたら化学兵器や生物兵器を最後の手段として使う可能性があった」という点である。

## 選択と難問

戦略を編み出すにあたっては、二つ根本的な難問が存在する。第一が、「政治的な目的を達成するためには軍隊をどのように使えばいいのか」という問題だ。いいかえれば、これは「橋」の作戦側から政策側までどのようにつなげるのかということだ。第二は、それをいかに許容できるコスト内に収めることができるかということだ。最初の問題はたしかに難しいものだが、それでも他のほとんどの国に比べれば、アメリカのような超大国にとっては比較的容易に解決できるものだ。有り余るパワーをもつ国というのは、ものごとをいい加減にやっても、ある程度望み通りの結果が得られるという点で有利なのだ。つまり、効率性と効果は同じ意味を示すわけではない。

ところが「効果」というのは、戦略の質を計測するための唯一の基準ではない。一見すると明らかなのに忘れられがちなこのポイントについて、クラウゼヴィッツは以下のように指摘している。「戦争とは決して盲目的激情の行為ではなく、政治目的によってもたらされたものである以上、この政治目的がもっている価値によってこれに払わらるべき犠牲の大きさが決定されるのは当然のことである。ここでいう犠牲の大きさは、単にその数量のことだけではなく、その持続時間についても言えることである。それゆえ、戦力の支出が大規模になって、政治目的の価値と均衡がとれなくなる

や、戦争は停止され、講和が締結されることになるわけである<sup>6</sup>。」

理論の上では、アメリカはベトナム戦争で勝てる戦略を採用することができた。百万人規模の兵士を投入して北ベトナムに侵攻して占領し、南北両方にいる共産主義者の中核グループや、それにシンパシーを抱く人物たちを全員投獄したり殺したりすることもできたし、非協力的な村を破壊して、タキトゥスが述べたように、そこを砂漠にしてから「平和な場所だ」と呼ぶこともできたのだ。ところがそのような「効果的な戦略」は、ごく一部の極端な人々を除けば決して考慮されなかった。その理由は、それによって支払うことになる費用の額があまりにも高すぎたからだ。実際に起こったように、アメリカの戦略は、戦争を続けようと思っていた間は効果を発揮していたが、それでもそれは「負けずに講和を実現する手段」は与えてくれなかったのだ。

コソボのような例では、混乱した政策のおかげで、戦略の成功と失敗の違いが見えにくくなってしまっている。NATOは明らかにセルビアとの戦争に勝利したと言えるだろうが、その目的についての妥協や、いつまで続くかわからない戦後の占領を実行するはめになるという代償を支払ったのだ。この戦争を終わらせた合意では「コソボはベルグラードの主権内にとどまる」というミロシェビッチ側の条件を飲んだものであった。戦闘の終了によってNATOは三つの不愉快な選択肢に直面することになった。一つ目は、いつまで続けるべきかわからないコソボの占領であり、二つ目は、和平合意の反故となるコソボへの独立の譲渡、そして三つ目は、ユーゴスラビアへのコソボの返却であるが、これはそもそも最初に戦争を戦ったアルバニア人たちに対する裏切りになる。この政治的な結果を生み出した軍事作戦というのは「戦略的成功」とみなすことはできるのだろうか？

## ガイドライン

よい戦略の作成のための助言は、その実行よりも簡単だ。それでも政治家や司令官たちがこれらのポイントと一緒に（さらには慎重に）明白に考えたりすることはほとんどないという事実には驚かされる。ところがもし彼らがそこまでできるのであるとすれば、失敗する確率を下げられるようないくつかのステップは存在すると言える。

「勝利の限界点」を推定すること：1950年の朝鮮戦争の限界点は、お

<sup>6</sup> Clausewitz, *On War*, p.92.[クラウゼヴィッツ著『戦争論』上巻、72-73頁]

そらく鴨緑江までの進軍や、中国が介入してくる前の段階の、仁川上陸や韓国の三八度線の回復の時点までであろう。1991年のイラクの時の限界点は、政治家が実際に停戦を決定した時からそれほど先の時点ではなかったはずだ。もちろんそれ以前から、すでに現地の部隊間や部隊とワシントン政府の間の連絡は取れなくなっており、このおかげで多国籍軍のイラク国内への侵入や、停戦までにイラク共和国軍を破壊することは不可能になっていたことは明記しておくべきだ。

出口戦略を決定しておくこと：ただしこれは戦争終了の期日を決めておくことと混同してはならない。どのような判断基準があれば、任務の終了や、そのための作戦を計画できるのだろうか？最近のこのような失敗の典型的な例は、ボスニアの占領である。

受け入れられるコストの最大値や、その出口戦略とのつながりを決定させておくこと：オークションにおける入札者のように、政治家というのは当初の意図よりも高い支払いに直面することが多い。彼らは想定される上乘セコストを釣り上げるのではなく、むしろ費用を埋没させてしまうという、非合理的だが理解できるような間違いを犯してしまうことがある。ベトナム戦争における許容コストは、おそらく1963年よりも前の時点ですでに超えていたと思われる。

このようなガイドラインを提示するのは簡単だが、戦略の決定というのは、常に切羽詰まっていて、クラウゼヴィッツのアドバイスに耳を傾ける時間をもたない人々によって実行されるものだ。政治家というのは互いに矛盾した問題を扱わなければならないのであり、原則を示したチェックリストに従うよりも、妥協や短期的な解決法を選ぶことに慣れている。指揮官たちは、国家のぼんやりとしたことを考えることよりも、軍を動かし続ける仕事のほうに集中しがちである。このようなガイドラインで示されているようなことは確かにすべて実行されるべきものであるが、これらの多くを限られた時間の中で成し遂げられる人は少ないし、これらすべてを常に行えるような人物も存在しない。

ガイドラインというものは、軍事側には規定的な手順として、政策側には手慣れた政治的な操作モードとして実行可能なものでない限り、それを提示しても効果がない。ところが戦略行動（それが良い／悪いにかかわらず）の原因をプロセス——つまりNCSのシステムの機能や政軍関係の進め方——に求めることができるかどうかは明確ではないことのほうが多い。たとえばブッシュ政権のほうがジョンソン政権よりもものごとの進め方が上手かったと言えるかもしれないが、その差は明確に証拠として示されて

いるわけではない。もしブッシュ政権が1960年代に存在していても、果たしてベトナム戦争を救うことができたのかどうかは誰にもわからないのだ。なぜならブッシュ政権が1990年から91年にかけて危機を乗り越える際の心構えやチェックリストとして役立ったのは、まさにこのベトナム戦争においてアメリカが得た経験であったからだ。ブッシュ政権とジョンソン政権の戦略の結果の違いを生み出したほとんどの原因は、近代の通常兵力に直面したそれぞれの敵が抱えていた脆弱性の違いという、運の要素によって生み出されていたのである。

戦略の問題は、現在のシステムの構造にあるわけでもないし、さらに言えば、憲法に規定された権力の分散構造にあるわけでもない。それらは強力な個人の信念や、時代の空気、つまり偉大な国家的成功の瞬間の思い上がりや野心、そしてや失敗の時期の悲観主義から発生するのだ。

権力の集中についてであるが、たとえば大統領と彼の身近なアドバイザーが感情的にコミットして実行しようとしていることに対しては、国家の中でより規模の大きい勢力からの強烈な反発がない限り、いかなる処方的なプロセスによっても、それを防ぐことはできない。ところが成功や思い上がりというのは、自由放任な総意と自信過剰を生み出してしまうものだ。こうなると、失敗を避けるための最も重要なチャンスを逃してしまうことになる。悲観主義も、それとは別のリスクをもたらす。なぜならその度が過ぎると、獲得しなければならぬチャンスを見逃してしまうことにもつながるからだ。ところが少なくともこれは、戦略では「極めて単純なものがかえって困難」であるという認識によく当てはまると言えるのである。

## Abstract

---

### **Chinese Claim of “Nine-Dashed Line” in the South China Sea and International Law: In Case of Historic Waters and Historic Rights**

**YOSHIDA Yasuyuki**

China's Claim of so-called “Nine-Dash Line” in the South China Sea, involving the disputed Spratly and Parcel Islands, has been raising serious criticism from not only the coastal states of the South China Sea, also other states beyond the region. Chinese Government has never explained the legal basis or significance of the Nine-Dash Line, and for this reason, many Chinese international legal scholars are attempting to explain the said points of argument which are relating to the Nine-Dash Line. The chief objective of this article is to explore international legal aspects of the Nine-Dash Line, chiefly focusing upon the theoretical questions relating to historic claim such as historic waters and historic rights in international Law.

### **The end of the Anglo-Japanese alliance: The influence of the First World War and the United States of America**

**KADOTA Masafumi**

The Anglo-Japanese alliance, which was signed in 1902 and revised in 1905 and 1911, came up for review at the time of the Washington conference in 1921 and was replaced by the four-power treaty. The replacement virtually meant the alliance came to an end. For Japan, the alliance had been regarded as the key-stone of her diplomacy during the era of her becoming one of the world's power, and also for Britain, the alliance could have played positive role to maintain her worldwide empire with her gradually declining power especially in the

far east. To throw the light on such a decline of the alliance which had been beneficial to both countries, some external factors should be examined, and two of them would be critical. The first is the outbreak of the First World War in 1914, which marked the end of an era and the beginning of a new one. The second is the influence of the United States that continued intervention in the alliance and took the lead of constructing the new era after the First World War. This paper analyses the influence and impact of the First World War and the U.S. to the alliance.

## **Floating Armoury Business operated by Private Maritime Security Companies (PMSCs) : The Present Situation and Issues in Sri Lanka**

**IWASHIGE Yoshihiko**

The Somali based piracy has rapidly increased since 2008 and has spread from the Gulf of Aden to the West Indian Ocean. Shipping companies have begun to get privately contracted armed security personnel belong to Private Maritime Security Companies (PMSC) on board to guard their merchant vessels against the pirates.

Speaking of PMSCs, the images of UK and US based PMSCs come to mind first. Then, it is a fact that the most of the earlier research has focused on UK and US based PMSCs.

However, Sri Lanka based PMSCs have made their presence more recently. It is worth notice that the Sri Lankan government owned PMSC has developed new business such as operating floating armouries with other PMSC.

This paper focuses on Sri Lanka based PMSCs and aims to analyze the following aspects: a) Why have Sri Lanka based PMSCs been on the rise recently? b) Why are the floating armouries worthy of attention?

The conclusion of the paper is to clarify the issues regarding the floating armouries.

## 執筆・翻訳者紹介

**吉田 靖之**（よしだ やすゆき）2等海佐 海上自衛隊幹部学校運用教育研究部図演装置運用課

同志社大学経済学部卒。防衛大学校総合安全保障研究科（社会科学修士）、大阪大学大学院法学研究科（博士（法学））。防衛研究所教官（国際法）、海上幕僚監部情報課、在バーレーン日本大使館防衛駐在官などを経て、現職。大阪大学大学院国際公共政策研究科招聘研究員。

**門田 正文**（かどた まさふみ）1等海佐 横須賀地方総監部防衛部第3幕僚室長兼第5幕僚室長（執筆時 海上自衛隊幹部学校幹部高級課程）  
東京大学（工学部）卒。英国統合軍大学指揮幕僚課程、海上自衛隊幹部学校高級課程、統合幕僚学校統合高級課程。海上幕僚監部防衛課、護衛艦ちくま艦長、海上幕僚監部人事計画課、同装備体系課などを経て、現職。

**岩重 吉彦**（いわしげ よしひこ）2等海佐 自衛艦隊司令部米海軍第7艦隊司令部連絡官（執筆時 海上自衛隊幹部学校幹部高級課程）  
桜美林大学大学院（国際学修士）卒。海上幕僚監部総務課渉外班、自衛艦隊司令部バーレーン連絡官、護衛艦隊司令部後方主任幕僚などを経て、現職。

**平賀 健一**（ひらが けんいち）1等海佐 海上自衛隊幹部学校防衛戦略教育研究部  
防衛大学校（電気工学）卒、米海軍大学幕僚課程。海上幕僚監部教育課教育班長兼個人訓練班長、第1航空隊司令、第2航空群司令部首席幕僚などを経て、現職。

**八木 直人**（やぎ なおと）2等海佐 海上自衛隊幹部学校防衛戦略教育研究部  
関西学院大学法学部卒。筑波大学（研究生）。青山大学大学院（国際政治学修士）。横浜国立大学大学院（学術博士）。ヘンリー・スティムソン・センター（米国）客員研究員、(財)世界平和研究所主任研究員／客員研究員。政策研究大学院大学講師、防衛大学校准教授を経て現職。青山学院大学／横浜国立大学大学院講師。日本国際問題研究所研究委員（2012年度、2013年度）。

**石原 敬浩** (いしはら たかひろ) 2等海佐 海上自衛隊幹部学校防衛戦略教育研究部

防衛大学校(機械工学(船舶))卒。米海軍大学幕僚課程。青山学院大学大学院(国際政治学修士)。(株)電通(研修生)。護衛艦ゆうばり航海長、護衛艦たかつき水雷長、護衛艦あまぎり砲雷長兼副長、護衛艦あおくも艦長、第1護衛隊群訓練幕僚、防衛局調査第2課、海上幕僚監部広報室などを経て、現職。

**後瀧 桂太郎** (うしろがた けいたろう) 3等海佐 海上自衛隊幹部学校防衛戦略教育研究部

防衛大学校(国際関係論)卒。練習艦隊司令部、護衛艦みねゆき航海長、護衛艦あたご航海長、護衛艦隊司令部等を経て、現職。

**奥山 真司** (おくやま まさし) 海上自衛隊幹部学校客員研究員(執筆当時)

加ブリティッシュ・コロンビア大学卒業後、英国レディング大学大学院で博士号取得。戦略学博士。国際地政学研究所上席研究員、青山学院大学非常勤講師。著書は『地政学：アメリカの世界戦略地図』(五月書房)、訳書に『平和の地政学』(N. スパイクスマン著、芙蓉書房出版)、『米国世界戦略の核心』(S. ウォルト著、五月書房)などがある。

【編集委員会よりお知らせ】

『海幹校戦略研究：Japan Maritime Self-Defense Force Command and 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 Command and 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 Command and 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 Command and Staff College Review* be credited. Citing them without clearly indicating the original source is strictly prohibited.

\*\*\*\*\*

＜戦略研究会役員＞

会 長 北川文之

副 会 長 高橋孝途 天野寛雅

＜『海幹校戦略研究』編集委員会＞

委 員 長 中村 進

委 員 高橋英雅 寺田博之 八木直人 石原敬浩

＜戦略研究会事務局＞

局 長 猪森聡彦

『海幹校戦略研究』第5巻第1号（通巻第9号）

発行日：平成27年（2015年）6月30日

発行者：海上自衛隊幹部学校

（ホームページ）：<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：戦略研究会事務局

印刷所：海上自衛隊印刷補給隊