

戦略的コミュニケーションとFDO

ー対外コミュニケーションにおける整合性と課題ー

石原 敬浩

はじめに

2015年4月に策定された日米ガイドラインに、これまであまり馴染みのないFDO(flexible deterrent options : 柔軟抑止選択肢)という用語が盛り込まれた¹。

日米両政府は、・・・、次の目的のために政府全体にわたる同盟調整メカニズムを活用する。・・・

柔軟に選択される抑止措置(flexible deterrent options)及び事態の緩和を目的とした行動を含む同盟としての適切な対応を実施するための方法を立案すること・・・適切な経路を通じた戦略的な情報発信(strategic messaging)を調整する。

日米で新設される調整メカニズムにより、自衛隊と米軍の運用の一体化を促進し、日米でFDOを共有、実施する。その際には戦略的な情報発信を日米調整で実施する、というのである。

FDOとは、危機発生時に部隊の展開等を通じ、相手側に当方の意図と決意を伝え、抑止を図るものである。一例を挙げれば、1996年に中国が台湾の総統選挙を妨害するために台湾海峡でミサイル演習を行った事に対し、アメリカが空母2隻を台湾海峡近海に派遣し、事態の沈静化に成功した。この時は米海軍のみが展開したが、今後は日米共同で同様の対処が可能となるのである²。

一方、戦略的な情報発信とは如何なるものであろうか。こちらは、国家安全保障戦略に以下の様な表現がある³。

¹ 防衛省 HP、「日米防衛協力のための指針」、2015年4月27日、3-4頁、英語表記は同HP “The Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation ,April 27 , 2015,”

² 小谷哲男「新日米防衛ガイドラインで中国の「挑戦」に有効に対処せよ」Wedge Infinity、2015年5月1日

³ 『国家安全保障戦略』、平成25年12月17日、国家安全保障会議/閣議決定、31

国家安全保障政策の推進に当たっては、その考え方について、内外に積極的かつ効果的に発信し、・・・官邸を司令塔として、政府一体なった統一的かつ戦略的な情報発信を行うこととし、各種情報技術を最大限に活用しつつ、多様なメディアを通じ、外国語による発信の強化等を行う。

近年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(Strategic Communication : SC)」あるいは「戦略的情報発信」という用語であるが、この用語も米国において盛んに使用されてきた⁴。

国家間の緊張が高まる場面において、言語及び軍事力を含む非言語手段によるコミュニケーションを統一的かつ戦略的に実施するというのは、至極当然な事であるが、実際には、意図しないメッセージが伝達される事や結果的に逆効果となる事もあり、実行となると困難が伴うのである⁵。

中国は、軍事や戦争に関して、物理的手段のみならず、非物理的手段も重視しているとみられ、「三戦」と呼ばれる「輿論(よろん)戦」、「心理戦」および「法律戦」を軍の政治工作の項目に加えたほか、軍事闘争を政治、外交、経済、文化、法律などの分野の闘争と密接に呼応させるとの方針も掲げている⁶。近年の東シナ海や南シナ海における諸活動の背後にもこういった考え方がある。

FDOやSCは、中国のこのような活動に対抗する重要な方策である。また、

頁

⁴ 石原敬浩「米軍における“戦略的コミュニケーション”を巡る葛藤」『海幹校戦略研究』2015年6月、第5巻第1号(通巻第9号)、93-94頁

⁵ 例えばキューバ危機における米ソの活動とそれに対する解釈の相違、ドン・マントン、デイビッド・A・ウェルチ、田所昌幸、林晟一訳『キューバ危機 ミラー・イメージングの罫』、中央公論新社、2015年

⁶ 中国は2003年、「中国人民解放軍政治工作条例」を改正し、「輿論戦」、「心理戦」および「法律戦」の展開を政治工作に追加した。米国防省「中華人民共和国の軍事および安全保障の進展に関する年次報告」(2011年8月)は次のように説明している。

- ・「輿論戦」は、中国の軍事行動に対する大衆および国際社会の支持を築くとともに、敵が中国の利益に反するとみられる政策を追求することのないよう、国内および国際世論に影響を及ぼすことを目的とするもの

- ・「心理戦」は、敵の軍人およびそれを支援する文民に対する抑止・衝撃・士気低下を目的とする心理作戦を通じて、敵が戦闘作戦を遂行する能力を低下させようとするもの

- ・「法律戦」は、国際法および国内法を利用して、国際的な支持を獲得するとともに、中国の軍事行動に対する予想される反発に対処するもの：『防衛白書平成26年版』から再引用

長期化するグレーゾーン事態においては、この種活動こそが、軍事力行使の手法として重要になってくる⁷。このような情勢下、今後日米共同で FDO が実施されるようになるのである。

そこで、過去に実施された FDO と考えられる作戦⁸ とそのメッセージ効果について検討するのが本稿の目的である。

そのため、先ず FDO や SC といった用語の定義、概念整理を行い、次に過去の事例を検討する。ケースとして、①1995-1996 年における台湾海峡危機における米軍の対応、②2012 年における尖閣諸島国有化を中心とする日本の対中メッセージ、③2013 年東シナ海における中国の ADIZ 設定と米国の対応、④2015 年南シナ海における中国の人工島建設と米軍の対応を分析し、FDO の実施及び戦略的情報発信における課題を整理する。

1 概念の整理、分析の枠組み

米軍文書で説明されている FDO とは以下のとおりである。

FDO とは、敵方の行動に対し、正しいシグナルを伝達し影響を与えるため、周到に検討された、抑止のための事前計画である。これは、危機発生以前に諫止(dissuade)する、あるいは危機発生時には更なる侵略を抑止する事を企図する。FDO は国力の各要素－外交、情報、軍事、経済－を手段として実施されるものであるが、これら諸要素を横断的に組合せて実施することが最も効果的である。また、それにより初動の戦略的意思決定を容易にするとともに、早期の緊張緩和、更に幅広い対処の道筋を提示し、危機解決へと導くものである⁹。

⁷ 防衛研究所高橋杉雄による、ガイドライン見直しに関する分析によれば、「グレーゾーンの事態への対応のための法制度や既存の制度の機敏な運用のための取り組みが大きな意味を持つ。また、それを行う上では、・・・③については、事態の展開に応じて演習などを含む軍事行動を迅速に行い、相手にシグナルを送ったり抑止力を強化する「柔軟抑止選択肢」(FDO)と呼ばれる活動によって追求されると考えられる。」とされている。防衛研究所『東アジア戦略概観 2015』53 頁

⁸ 作戦終了後に米軍から「この作戦は FDO である」といった声明が正式に発出された事は無く、逆に何らかの意思表示であると思われるにも係わらず、「通常の活動である」といった形で公表される場合がある。(ex.2015 年 10 月の南シナ海 FON)

⁹ Joint Publication (JP) 5-0, “Joint Operation Planning,” U.S. Joint Chief of Staff, 11 August 2011, Appendix E, Flexible Deterrent Options, pE-1 ; 原文では FDOs are preplanned, deterrence-oriented actions carefully tailored to send the right signal and influence an adversary’s actions. They can be established to dissuade actions before a crisis arises or to deter further aggression during a crisis. FDOs are developed for each instrument of national power—diplomatic, informational, military, and economic—but they are most effective when used to combine the influence across instruments of national power. FDOs facilitate

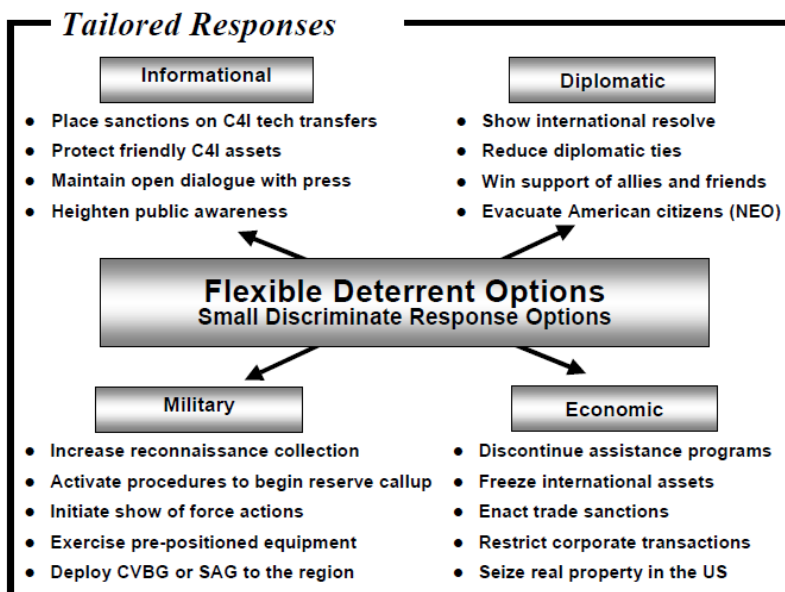


図1：FDO概念図

出所：The Joint Staff Officer's Guide 2000, JFCS Pub 1, p4-22

日米共同で実施、となればこの考え方が適用される、あるいは日米それぞれの国情に合わせて修正されるのであろうが、基本的な構造は極めて常識的なものである。相手方の侵略的行為に対し、外交的な抗議を実施すると同時に、軍事的には近傍で演習する、即応態勢を上げる、経済的関係を弱める等、国家として一つの意思の下、各種活動を整合して実施する事により、相手に「それ以上は進むな、本気だぞ」といったメッセージを、誤解されない様に伝達する事により抑止しようとする行為であり、それを事前に計画・準備するというものである¹⁰。

このうち、軍事に係わる部分では具体的にどのような作戦・軍事活動が企図されているかを確認する。

統合作戦構想における抑止作戦（Deterrence Operations Joint

early strategic decision making, rapid deescalation, and crisis resolution by laying out a wide range of interrelated response paths.

¹⁰ FDOの具体的項目の検討については六車の研究がある。六車昌晃「危機段階における強制外交と柔軟抑止選択肢（FDO）」、『陸戦研究』1月号、第56巻・652号、（平成20年1月1日）、3-47頁

Operating Concept : DO JOC) という国防長官承認の下、統合軍として作成された文書によれば、抑止作戦の主眼は、米国の死活的国益に対する敵対行為を防止するため、敵国の意思決定過程における計算に決定的な影響を与える事である、と定義している¹¹。

その方法としては「利得の否定 (Deny Benefits)」「コスト賦課 (Impose Costs)」「敵方の自制増進 (Encourage Adversary Restraint)」を三大柱とし、手段としては、敵方意思決定者に米国の意図、能力を理解させることが肝要であり、そのため可視的かつ敵が理解できる軍事的能力を見せることが必要とされている¹²。

直接的手段として「兵力投射 (Force Projection)」、「攻撃的・防衛的防衛 (Active and Passive Defenses)」、「核、通常、非力学的な全球的攻撃能力 (Global Strike (nuclear, conventional, and non-kinetic))」、「戦略的コミュニケーション (Strategic Communication)」の4つを例示している¹³。

また個々の作戦で効果的に抑止を發揮するには「敵方意思決定者の特定の戦略的文脈における、特定の目標達成に対し、可能な手段、方法で個別に計画・調整された (tailoring and orchestrating) 作戦の結果として抑止される。」と、ここでも整合性を重視した作戦の重要性を強調している¹⁴。

一方、SC (戦略的コミュニケーション) について米国防省用語集では、次のように定義されている¹⁵。

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、国家権力の全て的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。

¹¹ “Deterrence Operations Joint Operating Concept , Version 2.0, Director, Plans and Policy,” United States Strategic Command, December 2006, pp5-6

¹² “Deterrence Operations Joint Operating Concept , Version 2.0,” p28

¹³ “Deterrence Operations Joint Operating Concept , Version 2.0,” pp28-44

¹⁴ 原文では “deterrence results from tailoring and orchestrating available ways and means against a specific adversary’s decision-makers to achieve specific ends in a specific strategic context” , “Deterrence Operations Joint Operating Concept , Version 2.0,” p25

¹⁵ ”Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms”

米国防省は2008年8月に「戦略的コミュニケーションの原則」を発刊し、指導者による運営(Leadership-driven)を筆頭に、信頼性(Credible)、統合された努力(Unity of Effort)等9つの原則を提示している¹⁶。

平たく言えば、「国家として、統一された意志の下、外交、軍事、経済等、国家の諸活動を実施、相手に正しい(狙ったとおりの)メッセージを伝える努力、その組み合わせ、取り組み方」とでも言えるであろう。

ただし、米国防省内ではSCという用語は部内での誤解や組織上の混乱を生じさせたため、「以後はコミュニケーション同期(Communication Synchronization:CS)という用語を使用する。」との覚書が発出されている¹⁷。用語としてのSCは変化しているが、その目指す所は情報発信を「武器」とするための方法論であり(図2参照)¹⁸、そのコンセプトは進化を遂げ、敵対勢力との国内外からの世論や支持獲得合戦の場で効果発揮を目指しているのである¹⁹。

ランド研究所のSC専門家クリストファー・パウル(Christopher Paul)はその著書及び下院軍事委員会での証言で、SCに関しては万人が納得する定義は存在せず、十人十色の解釈と実行が存在する。SCという用語に拘泥はしないが、米国は国家目標達成のため、目的に沿い横断的に調整し、熟考された上での施策に基づき外国人に情報を提供し、影響を与え、説得すべきである、と述べている²⁰。

¹⁶ 原則は第3節で詳述し分析の枠組みとする。この原則は、当時なお発展途上であったSCに関し、ドクトリンや教範が整備されるまでの基本事項として発出されたメモであるが、シンプルかつ尤もらしい原則であるので参考として使用する。U.S. Department of Defense, “Principles of Strategic Communication”, August 2008.

¹⁷ George E. Little, Assistant to the Secretary of Defense for Public Affairs, “Memorandum for Commanders of the Combatant Commands,” November 28, 2012.

¹⁸ 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、ランド政策研究大学院教授のクリストファー・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, pp40-41.

¹⁹ 石原「米軍における「戦略的コミュニケーション」を巡る葛藤」、93-96頁

²⁰ Christopher Paul, “Getting Better at Strategic Communication,” Testimony presented before the House Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities on July 12, 2011; Christopher Paul, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*, Santa Barbara, Calif. Praeger, 2011, pp17-34.

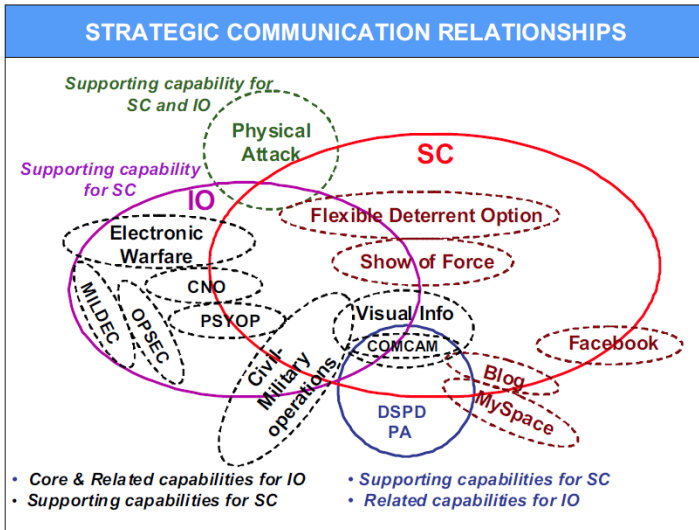


図2：SC、IO等の概念整理図（ここではFDOはSCに抱合されている）
 出所：Commander's Handbook for SC、Figure II-2を複写²¹

FDOとSC、国家として対外的にメッセージを発信する、という点では類似の概念であるが、FDOは相手の出方に応じ、事前に計画・準備する政策パッケージであり、具体的な計画であるのに対し、SCはより広い概念的なものである。そこで共通するキーワードは整合性(Synchronization)である。

下世話な言い方であるが、「右手のやっている事を左手が知らず、全く別な事をやっている」のでは、緊張した場面における一国の対外活動としては不適であろう。

では、過去に実施された作戦を分析し、どのようなメッセージをどう伝えようとした作戦であったか、その効果は如何であったのか、次章以降で分析し、課題の整理を試みる。

²¹ *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy Version 3.0*, (US Joint Forces Command Joint Warfighting Center, 24 June 2010), p II-7

2 事例分析

(1) 台湾海峡危機

本事例は、1996年、中国が台湾の総統選挙を妨害するために台湾海峡でミサイル演習を行った事に対し、アメリカが空母2隻を台湾海峡近海に派遣し、事態を沈静化させたものである。

1988年に総統に就任した李登輝は積極的に台湾における民主化を推進してきた。1995年には台湾初となる、民衆が直接総統を選ぶ選挙の実施を決定する一方、6月には母校訪問の目的で訪米した²²。これに抗議するかのように7月、中国は台湾沖60kmに弾着するミサイル演習を実施した²³。これらの行動により中国と台湾・米国の間には緊張が高まっていった。

1996年2月には香港の新聞が40万人を動員する大規模軍事演習について報道した²⁴。危機は徐々に高まっていった。

3月5日、中国軍は3月8日から15日の間、台湾の基隆沖20-40NMと高雄沖30-50NMの2か所の海域において、地対地ミサイル演習を行なうと予告した²⁵。

3月8日、予告通り中国によるミサイル演習が開始された。同日、台湾国防部は、中国軍が台湾北東沖と南西沖にDF-15を計3発、3月13日には南西沖に4発目のDF-15を発射し、いずれも予告海面に弾着したと発表した²⁶。

同日、ペリー(William J. Perry)国防長官は国務長官、安全保障担当大統領補佐官と共に、中国副外交部長との会談に臨み、それまでの外交的なアプローチが功を奏しておらず、誤解のない強力で明白なメッセージ(deliver a crystal-clear . . . strong and unambiguous message)を中国指導者に伝達する必要があることを痛感した。そして大統領の承認の下、インディペンデンス空母機動部隊及びニミッツ空母機動部隊の台湾周辺海域

²² 野村貴之「1996年の中台危機、一当時の総統である李登輝は、中台危機の際、どのような対応を行い回避したか?」、『現代社会研究科研究報告』第7号、愛知淑徳大学大学院現代社会研究科、2011年9月30日、162-167頁

²³ “Taiwan Strait, 21 July 1995 to 23 March 1996” GlobalSecurity, http://www.globalsecurity.org/military/ops/taiwan_strait.htm

²⁴ Douglas Porch, “The Taiwan Strait Crisis of 1996 - Strategic Implications for the United States Navy,” *Naval War College Review Summer 1999*, p20

²⁵ 『読売新聞』1996年3月5日。; “Taiwan Strait, 21 July 1995 to 23 March 1996” GlobalSecurity,

²⁶ 『読売新聞』1996年3月8日(夕刊); 『読売新聞』1996年3月13日(夕刊)。

への進出を命じた²⁷。

3月11日、ペリー国防長官は空母インディペンデンスや巡洋艦が台湾周辺海域において、演習を注意深く監視しており、さらに空母ニミッツを中心とする機動部隊が台湾海域に向け航行中であることを明らかにした²⁸。

3月15日、ミサイル演習の終了が発表されると、ホワイトハウスのマカリー(Mike McCurry)報道官は、これを「緊張の緩和に繋がる」と評価した²⁹。

同15日、中国軍は3月18日から25日まで、福建省沖で三軍合同軍事演習を行なうと発表し、これは3月23日の台湾総統選挙を含む期間での告示であったが、3月22日に航空機による降下訓練があった他、目立った動きは見られず、3月25日、中国は三軍合同演習の終了を宣言し、事態は沈静化した³⁰。

この一連の活動をジェームズ・E・アワー教授は「米国は・・・空母2隻を派遣して、これに応じた。中国は怒りの反応を示したが、ミサイル発射は終わり、台湾住民が李登輝氏を総統にした選挙は円滑に進んだ。中国は力を尊重するのである。」と高く評価している³¹。

(2) 2012年日本の対中メッセージ、尖閣国有化他

2012年は世界的に指導者交代の年であった。米、ロ、韓、仏では大統領選挙が実施され、中国でも秋の共産党大会で国家指導者として習近平が選ばれる予定であり、年初から世界中が国際関係に注目している年であった³²。我が国でも夏頃から「近いうち解散」との論調が高まり³³、11月に衆院解散・総選挙、民主党から自民党へ政権交代した年であった。

日中関係全般としては、2012年は日中国交正常化40周年にあたり、前年訪中した野田総理は胡錦濤国家主席や温家宝総理との間で、2012年を

²⁷ Porch, “The Taiwan Strait Crisis of 1996,”p20

²⁸ Linda D. Kozaryn, “Perry Says Second Carrier Task Force Moving to Taiwan,” American Forces Press Service, 11 March 1996 ; DoD News Briefing, Secretary of Defense William J. Perry, March 8, 1996

²⁹ 『読売新聞』1996年3月16日

³⁰ 『読売新聞』1996年3月16日；浜本良一「台湾海峡危機はいかに回避されたか」井尻秀憲編著『中台危機の構造』勁草書房、1997年、221頁。

³¹ 『産経新聞』2011年12月5日

³² 櫻井よしこ「世界中の『指導者交代ラッシュ』で『日本』の正念場」、『週刊新潮』2012年1月19日号

³³ MSN 産経ニュース、2012年8月8日

「日中国民交流友好年～新たな出会い、心の絆～」とすることを確認し「戦略的互惠関係」を一層深化させ、日中関係を安定的に発展させ、幅広い分野での協力及び交流を進める予定であった³⁴。

一方、尖閣諸島を巡っては、1992年に中国は領海法を制定、一方的に中国領と位置づけ、2009年には離島の管理強化等を定めた海島保護法を制定した。2010年9月には、尖閣諸島の領海内に侵入した中国漁船が、海上保安庁の巡視船に体当たりする事案が発生、海上保安庁は船長を逮捕した³⁵。これに対し、中国側は閣僚級の往来停止、フジタ社員4人の身柄拘束、レアアースの日本向け輸出を事実上停止する等厳しい手段で対抗した。最終的には那覇地方検察庁が9月24日、「わが国民への影響や、今後の日中関係を考慮して」船長の処分保留、釈放を決定した³⁶。これに関連し前原外相(当時)は2010年10月の国会答弁で、「こういう問題は一時棚上げしても構わないと思う。・・・これは鄧小平氏が一方的に言った言葉であって、日本側が合意したということではございません。従いまして、結論としては、棚上げ論について中国と合意したという事実はございません」³⁷と明言した。中国側は前原外相の見解を「前原ドクトリン」と呼んで重視し、「漁船衝突事件を契機に民主党政権になって尖閣問題への政策が変更された」と嚴重に受け止めたとされる³⁸。

この様に、尖閣諸島を巡り緊張が高まる中、日中の関係改善を模索していた2012年、どのようなメッセージが日本から中国に伝えられたのかを検証する。

2012年1月16日、藤村修官房長官は記者会見で、日本の排他的経済水域(EEZ)の基点でありながら、これまで名称のなかった沖縄・尖閣諸島などの39の離島への命名について「最優先で取り組んでいく。今年度中に決定する」と名称を決める方針を表明、中国は強く抗議した³⁹。

³⁴ 「新華社東京支局 2012 新年会における野田内閣総理大臣挨拶」平成 24 年 1 月 27 日

首相官邸 HP、<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2012/0127xinhua.html>

³⁵ 『産経新聞』2010年9月8日

³⁶ 川村範行「尖閣諸島領有権問題と日中関係の構造的変化に関する考察」、『名古屋外国語大学外国語学部紀要』第46号、2014年2月、35頁

³⁷ 第176回国会 安全保障委員会 第2号(平成22年10月21日(木曜日))
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001517620101021002.htm

³⁸ 川村「尖閣諸島領有権問題と日中関係の構造的変化に関する考察」35頁

³⁹ MSN 産経ニュース 2012年1月16日

4月16日、訪米中の石原慎太郎東京都知事はワシントンで講演し、東京都が沖縄県・尖閣諸島の購入へ向け最終調整を進めていることを公表した。同諸島を個人所有する地権者と交渉をしており、年内の取得を目指すとした。一方中国の劉為民外務省報道局参事官は日本側のいかなる一方的な措置も無効であると反発した⁴⁰。しかしながら、この反発は国有化に対する反発に比較すれば抑制的なものであった⁴¹。野田首相も4月26日中日友好協会の唐家セン会長と東京で会談し、「今年は日中国交正常化40周年であり、両国関係の発展にとって重要な意義を持つ。中国側と共に努力して政治的相互信頼を強化し、人的・文化交流を拡大し、互惠協力を深化し、・・・日中戦略的互惠関係の一層の前進を促したい」と述べ、一層の前進を促す意向を表明した⁴²。

5月14日、中国から海外に逃れた亡命ウイグル人組織を束ねる「世界ウイグル会議」(ラビア・カーディル主席)の代表大会が東京都内で始まった。大会参加のためカーディル主席が来日、中国当局は、同主席が新疆ウイグル自治区の独立運動を背後で画策し「(国家)分裂活動を行ってきた」と非難しており、日本政府が今回、査証(ビザ)を発給したことに強く反発した。中国当局は、独立運動がくすぶる新疆ウイグル自治区とチベット自治区の安定を妥協の余地がない「核心的利益」と位置付けて最重要視し、ウイグル族の「民族自決権」などを求める世界ウイグル会議を敵視し、日本政府に東京での大会開催を阻止するよう求めてきており、東京での開催は、日中間の火種となる可能性もあると報じられた⁴³。

同じく5月14日、日中韓三か国首脳会談の為訪中していた野田首相に対し、温家宝首相は「核心的利益、重大な関心事項を尊重する事が大事だ」と牽制したとされている⁴⁴。

駐中国大使の丹羽宇一朗は英紙フィナンシャルタイムズのインタビューに答える形で尖閣購入に異議を唱え、玄葉外相から注意を受け、後に更迭されることとなった⁴⁵。

7月7日野田総理は東京都が保有するよりは良いと判断し、尖閣国有化を表明、これに対して中国側は強烈に反発した。7月7日は盧溝橋事件勃

40 『朝日新聞』2012年4月18日

41 カロル・ザコフスキー(Karol Zakowski)「2012年尖閣諸島国有化をめぐる決定過程の一考察」、『法と政治』64巻4号(2014年2月)、123頁

42 『人民網日本語版』2012年4月27日

43 『日本経済新聞』電子版、2012年5月14日

44 川村「尖閣諸島領有権問題と日中関係の構造的変化に関する考察」、29頁

45 同上、30頁

発の日「7.7」であり、そのような刺激的な日に尖閣国有化方針を表明したことは、中国への配慮を欠いたものであると評価されている⁴⁶。

中国国営新華社通信は8日夜、日本政府の尖閣諸島国有化方針について、両国関係を悪化させる「火遊びだ」と批判する論評を配信した。中国外務省の劉為民報道官は9日、中国政府が国有化の動きに反対する「厳正な申し入れ」を日本政府にしたことを明らかにした。新華社の論評は、石原慎太郎・東京都知事が提唱した尖閣諸島の購入計画を「茶番」とし、「日本政府は両国関係の大局を顧みず、この茶番劇の主役になることを決めた。釣魚島問題について両国が（解決に向けた）政策を展開できる空間を縮めるものだ」と批判した⁴⁷。

7月11日には中国の漁業監視船3隻が尖閣諸島久場島沖の接続水域に侵入し、退却要求に応じなかった。中国外務省の劉為民報道官は日本の抗議に答えて、中国の法律に従って中国の管轄水域での「正常な公務」だけであると強調、8月には香港からの活動家が釣魚島に上陸、不法上陸・入国の疑いで逮捕された。中国政府は従来の方針を変えて、抗議船の出航を阻止しなかっただけでなく、中国国営中央テレビは「上陸に成功」と速報した。日本側は中国外務省による即時釈放の要求に応じて、中国人活動家を強制送還した⁴⁸。

この日中緊張関係を米側も懸念していた事が、クリントン前国務長官が在任中、個人用アドレスで公務のメールを送受信した問題に絡み米国務省が公開したメールから判明している。このメールによると、カート・キャンベル国務次官補(当時)は国有化前の9月3日、米政府関係者に対して、佐々江賢一郎外務次官(同)から日本政府の尖閣国有化の方針を事前に伝えられたことを報告、キャンベル氏は日本側に、中国政府との協議を促したところ、日本側は中国が国有化の必要性を理解し、受け入れるだろうとの見方を示したという。キャンベル氏はメールの中で、日本側の見方について「確信は持てない」と伝えたとされている⁴⁹。

9月9日、ロシアで開催されたAPECにおいて、胡錦濤国家主席が野田総理との立ち話で、「日本がいかなる方法で釣魚島と買おうと、それは不法であり、無効である。中国は島を購入することに断固反対する。・・・日本

⁴⁶ 川村「尖閣諸島領有権問題と日中関係の構造的変化に関する考察」、31頁

⁴⁷ 『朝日新聞』電子版、2012年7月9日

⁴⁸ カロル・ザコウスキー「2012年尖閣諸島国有化をめぐる決定過程の一考察」、124頁

⁴⁹ 『読売新聞』2016年2月1日

は事態の重大さを十分に認識し、まちがった決定を絶対にしないようにしなければならない。」と警告したとされている⁵⁰。9月10日中国外務省は「領土主権の侵害は座視せず、日本が我を通すなら重大な結果は日本側が引き受けねばならない」と警告し、11日の人民日報では懸崖鞍馬（絶壁で馬の手綱を引き踏ん張っている状態）との言葉で牽制した⁵¹。

このような中、9月11日には尖閣諸島が国有化された⁵²。その直後から9月18日にかけて中国全土100か所以上で反日デモが繰り広げられ、建物の破壊、略奪行為が行われ反日気運が一気に高まったのである⁵³。

また、中国公船による尖閣諸島領海、接続水域における活動についても9月14日以降急激に増加し、荒天の日を除きほぼ毎日接続水域に入域するようになり、最近でも、毎月3回程度の頻度で領海侵入を繰り返している⁵⁴。

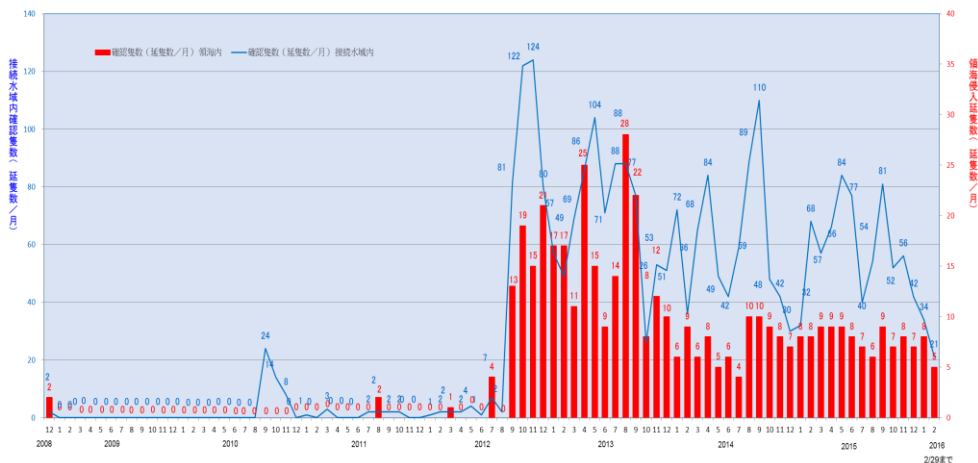


図3：中国公船等による尖閣諸島周辺の接続水域内入域及び領海侵入隻数
出所：海上保安庁 HP⁵⁵

50 遠藤蒼「発火点は野田総理と胡锦涛国家主席の「立ち話」 中国政府の決意——最大規模の反日デモの背景」、『日経ビジネス On Line』2012年9月19日

51 川村「尖閣諸島領有権問題と日中関係の構造的変化に関する考察」、33頁

52 『読売新聞』2012年9月13日

53 川村「尖閣諸島領有権問題と日中関係の構造的変化に関する考察」、33頁

54 「尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処」

海上保安庁 HP、<http://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>

55 同上

11月13日、来日中のチベット仏教の最高指導者ダライ・ラマ14世が国会内で講演し、中国国内で相次ぐチベット族の焼身自殺について「中国政府は何が原因か調べるべきだが、地方政府は恐らく正確に報告していない」と指摘。「外国の議員団が訪問し、現状を報告すれば、中国の高官も真の姿を知ることができるだろう」と語った。ダライ・ラマが国会内で講演するのは初めての事であり、同日発足した超党派の「チベット支援国会議員連盟」は「チベット及びウイグルなどに対する中国の不当な人権弾圧について、改善を中国政府に厳しく求めていく」とのアピール文を採択した⁵⁶。

2012年の日本から中国に対して発信されたメッセージとしては、「日中友好、関係改善」という野田総理の方針がある一方、中国が従来、「核心的利益」と主張してきた新疆ウイグルやチベット問題に積極的に関与する姿勢が伺える。

そのような中での尖閣諸島国有化は、東京都が保有するよりは国が保有した方が中国の反発は少なく日中関係にはベターであるとの判断であったが、結果としては逆効果であり⁵⁷、全体として日本は対中強硬姿勢へ舵を切った、と理解された可能性がある。

「日本は中国の指導者交代、あるいは世界的な指導者交代の微妙な時期に、中国への対決姿勢を突き付ける強硬な姿勢に転じた、その戦術としては、中国の弱点である少数民族や人権問題も利用する意図がある。」と事実関係から分析されかねないメッセージ発信であり、野田総理の意図とは異なったものとなったと言えよう。

(3) 2013年、東シナ海 ADIZ 設定と米国の対応

この事案は2013年11月、中国が東シナ海に防空識別区⁵⁸を設定、事前の飛行計画提出を義務付け、自国の規則に従うことを要求し、従わない場

⁵⁶ MSN 産経ニュース、2012.11.13、「ダライ・ラマが国会内で講演 安倍氏にスカーフ 中国は案の定反発」、

<<http://sankei.jp.msn.com/world/print/121113/chn12111322320012-c.htm>>

⁵⁷ Karol Zakowski、「2012年尖閣諸島国有化をめぐる決定過程の一考察」、『法と政治』64巻4号(2014年2月) 129頁

⁵⁸ 中国の主張する東シナ海防空識別区は国際慣習法上の一般的な防空識別圏とは大きく異なり、あからさまに領有権を主張するものである。英語では両者同じく“Air Defense Identification Zone : ADIZ”と表記されるが、性質が異なるのでここでは「識別区」を使用する。永岩俊道「日本を「狙い撃ち」した「東シナ海防空識別区」—国際標準を逸脱した中国版「防空識別圏」批判」、『外交』Vol.23(2014年1月)、92-93頁

合には軍事力行使をも匂わせる防衛的緊急措置を取ることを含んだ内容で、同日から有効であると公表した⁵⁹。これに対し、米国は速やかに抗議、爆撃機の飛行をもってその意思を示し、中国の宣言の無効化を図ったものである。

2013年11月23日、中国国防省が防空識別区の設定を発表し、当該空域を飛行する航空機は中国国防部の定める規則に従うように要求した。

これに対し米国側は即日異議申し立てを行った。

ケリー国務長官は「東シナ海の現状を変更しようとする試み」であると指摘し、「この一方的な行動は地域の緊張を高め、自己の危険を生じさせるものである。」と警告、中国の一方的な主張は認めないと明言し、さらには日本とも協議したことを明らかにした⁶⁰。

ヘーゲル国防長官も「我々は同盟国や友好国へのコミットメントは誠実に履行する。米国は積年の日米安全保障条約第5条が尖閣諸島に適用されることを再確認する」とした上で、「中国の発表により米国の軍事作戦の在り方は変わらない」と中国の要求に従わない事を明言した⁶¹。

その2日後、米海軍は海上自衛隊との年次演習⁶²に空母ジョージ・ワシントンを含め参加する事を公表⁶³、3日後の11月26日には、2機のB-52爆撃機をもって尖閣諸島周辺上空を飛行させ、直接的な異議申し立てを実施したのである。

B-52編隊は1500マイル以上離れたグアム島のアンダーソン基地を離陸後、北西に飛行し、中国が宣言したADIZに進入した。中国は空域に進入する航空機には事前通告を義務付けるとしていたが、米軍は一切の通報な

⁵⁹ Ian E. Rinehart, Bart Elias, "China's Air Defense Identification Zone (ADIZ)," CRS Report, Congressional Research Service, R43894, January 30, 2015, Appendix. Text of ECS ADIZ Announcement.

⁶⁰ "Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone," U.S. Department of State's Press Statement, John Kerry, Secretary of State, Washington, DC, November 23, 2013

⁶¹ 原文では "We remain steadfast in our commitments to our allies and partners. The United States reaffirms its longstanding policy that Article V of the U.S.-Japan Mutual Defense Treaty applies to the Senkaku Islands." "Hagel Issues Statement on East China Sea Air Defense Identification Zone," American Forces Press Service, Nov. 23, 2013

⁶² 米軍側呼称 "Annual Exercise (AnnualEx) 2013"、海上自衛隊では海上自衛隊演習と呼称。

⁶³ Ian E. Rinehart, "China's Air Defense Identification Zone (ADIZ)," CRS Report, p15

しに空域に進出した⁶⁴。中国は、指示に従わない航空機は軍事的な対応の対象になり得ると警告していたが、対応を取らなかったのである。なお、これらの爆撃機は事前に計画された訓練の一環として、爆弾を搭載せずに飛行したものであり、日本にはその計画を事前に伝え、航空自衛隊とはコンタクトしつつ飛行したとされている⁶⁵。

2014年3月には日本と米国が連名でICAO(International Civil Aviation Organization: 国際民間航空機関)理事会に対し、中国のADIZ設定はシカゴ条約に違反であり、安全を阻害するものであるとし、飛行の自由と防空識別圏との関係についてICAO事務局の専門的見解を求める書簡を提出している⁶⁶。

このADIZ設定問題の場合では、米側の公式な発表や説明、明白な行動があったため、同盟国である日本や相手国中国に対しても、「中国の一方的な要求を含む防空識別区設定は認めない」というメッセージがクリアに伝わったと評価できる。

米陸軍ドクトリンコマンド所属の戦略家ダニエル・スクマン(Daniel Sukman)は、「米軍の各地域担当の指揮官は、非致命的なA2/AD脅威に対しては、同様に非致命的な手法をもって対抗する手段を準備すべきである。中国のADIZ設定に対して非武装のB-52爆撃機を飛行させたのはその典型である・・・FDOこそがその所要に応じる手法である」と評価している⁶⁷。

(4) 2015年南シナ海における中国による人工島建設と米軍FON

近年南シナ海において、中国が岩礁を埋立て人工島の建設を進め、軍事基地化を進めており、沿岸国、特にベトナム、フィリピンから抗議の声が上がっていた。米国内でも、2013年から続く中国の埋立て工事及び一方的な現状変更に対しより強硬な態度で対処すべきという声は存在した。特に

⁶⁴ 原文では"We remain steadfast in our commitments to our allies and partners. The United States reaffirms its longstanding policy that Article V of the U.S.-Japan Mutual Defense Treaty applies to the Senkaku Islands." "Hagel Issues Statement on East China Sea Air Defense Identification Zone," American Forces Press Service, Nov. 23, 2013

⁶⁵ Juliane Barnes, Jeremy Page, "U.S. Sends B-52s on Mission to challenge Chinese Claims," The Wall street Journal, 27 Nov. 2013

⁶⁶ Roncveert Almond, "Troubled Skies Above the East China Sea," *The Diplomat*, November 24, 2014; 第186回国会 外務委員会第4号、平成26年3月12日会議録

⁶⁷ Daniel Sukman, "Expanding the Anti-Access Problem Set," *Small War Journal*, 16 April 2014

カーター国防長官以下国防省、海軍は中国の活動に危惧の念を抱いていた⁶⁸。

しかしながら、中国との関係を重視するオバマ政権は、2012年から当該海域における FON は控えていた⁶⁹。数か月にわたる強硬派の議員や安全保障専門家への突き上げの結果、ついにオバマ政権は中国の人工島建設に対し、10月 FON 作戦を実施した⁷⁰。

2015年5月21日、米 CNN テレビは南シナ海上空を飛行する米海軍 P8 哨戒機に同乗、中国による埋立ての様子を放映、米海軍が定期的に哨戒飛行を実施し、埋立て状況を把握していることを全世界に報道した⁷¹。

5月30日には、シンガポールで開かれたアジア安全保障会議(シャングリラ・ダイアログ)において、カーター国防長官が埋立ての即時中止を要求する事態となった。なお、この際、人工的に埋立て造成された島は領海を主張する事ができず、国際法的に上空飛行を含め、何ら行動の妨げとはならない。従って、米軍は今後も FON や上空飛行の権利を行使する旨の主張もなされた⁷²。

また6月8日の主要7カ国首脳会議(G7サミット)首脳宣言には「我々は東シナ海及び南シナ海での緊張を懸念している。」「威嚇、強制又は武力の行使、及び大規模な埋立てを含む、現状の変更を試みるいかなる一方的行動にも強く反対する。」という文言が盛り込まれ、国際社会としても厳しい反応を示すこととなった⁷³。

ハリス米太平洋軍司令官は7月24日、安全保障に関するシンポジウムで、埋立てに触れ、クリミア半島を併合したロシアを引き合いに「狭小な私欲のために、現状を変えようとしている」と非難するとともに、ファイアリークロス礁では戦闘機用の格納庫も建設している、一連の施設は「明らかに軍事的な性質のものだ」と指摘した。3000m級の滑走路は「大型爆

⁶⁸ ウィリアム・ドブソン「南シナ海で始まった米中新時代」、『ニューズウィーク日本語版』2015年11月10日、26-27頁

⁶⁹ Michael J. Green, Bonnie S. Glaser, Gregory B. Poling
“The U.S. Asserts Freedom of Navigation in the South China Sea,” CSIS HP, Oct 27, 2015,

<http://csis.org/publication/us-asserts-freedom-navigation-south-china-sea>
⁷⁰ Helene Cooper, Jane Perlez “White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly,” *The New York Times*, OCT. 27, 2015

⁷¹ AFPBB News、2015年5月22日

⁷² 『読売新聞』2015年5月31日

⁷³ 外務省 HP、「2015 G7 エルマウ・サミット首脳宣言(仮訳)」、平成 27年6月8日

撃機 B-52 も利用できる長さで、ボーイング 747 型機の離陸距離より 900m も長い」と指摘。こうした人工島に監視レーダー網などが設置されれば、「対中国の戦闘シナリオにおいて、こうした施設は攻撃対象となる」などと警告した⁷⁴。

9月の上院軍事委員会でもハリス司令官は同様に証言、デービッド・シアー国防次官補は2012年以来12海里以内を航行する FON が実施されていないと述べ、マケイン議長が「暗黙の認知に繋がる危険な政策」と批判した⁷⁵。

ここまで、国防省や海軍が危機感を募らせる一方、オバマ大統領は9月に実施される首脳会談において、何らかの妥協が得られるのではないかと期待、それまで FON 活動は控えるように指示していた⁷⁶。

しかし、米中首脳会談で、埋め立てや施設建設などの停止を要求したのに対し、習近平国家主席が「中国の領土だ」と拒否した事からオバマ大統領も次のステップへの移行に踏み切った⁷⁷。

10月に入って、米国は FON 作戦のため、海軍艦艇を派遣する方針を決めた事を事前に関係各国に通報する事にした⁷⁸。それまでも派遣方針は複数の米政府高官が公に示唆していたが、関係国に意向を伝える事で、支援あるいは好意的反応を期待していたと見られる。

間もなく FON が実施されるという報道に対し、中国は「領海や領空の侵犯は絶対に許さない」と事前警告を発した⁷⁹。

10月15日、来日していた米海軍トップである作戦部長ジョン・リチャードソン大將 (Admiral John Richardson) は「米海軍はグローバルな海軍であり、世界中に展開している。国際法に基づく FON を実施しても、今更誰も驚きはしないだろう。南シナ海でもプレゼンスは維持しており、

⁷⁴ Terri Moon Cronk, “Pacom Chief: China’s Land Reclamation Has Broad Consequences,” *DoD News*, July 24, 2015 ; 『読売新聞』プレミアム 2015年7月25日

⁷⁵ David Larter, “Navy will challenge Chinese territorial claims in South China Sea,” *Navy Times*, October 8, 2015

⁷⁶ Helene Cooper, Jane Perlez “White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly,” *The New York Times*, OCT. 27, 2015 ; ウィリアム・ドブソン 「南シナ海で始まった米中新時代」、27頁

⁷⁷ ジョナサン・プローダー 「遅すぎた決断が禍根を残す」、『ニューズウィーク日本語版』、2015年11月10日、28頁

⁷⁸ Jane erlez, Javier Hernandez, “U.S. Tells Asian Allies That Navy Will Patrol Near Islands in South China Sea,” *The New York Times*, OCT. 12, 2015

⁷⁹ Adam Rose, David Brunnstrom, “China warns U.S. it will not allow violations of its waters,” *Reuters*, Oct 9, 2015

日常的に活動を実施中である。」と過剰な期待、FONを特別視する報道に対し、冷静になるよう促す発言をしつつ、予告した⁸⁰。

中国解放軍側の反応として、范長龍・中央軍事委員会副主席は、17日の国際会議での演説で「争いは平和的に解決し、軽々しく武力に訴えることはしない」と訴えたが、軍内では「軍幹部としてふさわしくない」と強い反発が出たと報道されている⁸¹。この発言はよほどの事が無い限り、武力行使はしない、という中国側からの貴重なメッセージである。

同盟国への情報提供として、日本へは、米国家安全保障会議(NSC)のクリテンブリック・アジア上級部長が10月20日、人工島周辺で米艦船を航行させる方針を日本側に説明したと、河井克行首相補佐官がワシントンで記者団に明らかにした⁸²。

そして、10月26日、米海軍イージス駆逐艦ラッセンはフィリピン西方、スビ礁周辺海域でのFONを実施した。

しかしながら、この件に関する公式発表は無かった⁸³。ホワイトハウスは作戦実施に関する話を公にしないように国防省に指示し、ラッセンが海域を出るまで、メディアに対する公式の発表を禁じ、さらに記者に問われた場合の対応として、公式の記録に残る形での行動に関し話さないように指示したとされている⁸⁴。

27日、サリバン上院議員は米上院軍事委員会の公聴会でカーター国防長官に「海軍艦艇が12海里以内に入ったという情報があるが、それは事実か、実施したのか。」と質問した。はっきりと認めない長官に対し、マケイン上院議員は「何故、明確に認める、あるいは否定しないのか。」と詰め寄り、「個別の軍事作戦に関しお話しすることは好ましくないが、貴方が新聞で読んだ事は事実だ。」と認めた⁸⁵。

米国の行動を受けて、中国外交部報道官は抗議したが、その際の発言内容が微妙である。米船は「不法に」南シナ海の関係の「周辺水域」、「近くの水域」、「隣接する水域」に入ったとは言ったが、「領海」とは言わなかった。また「中国の主権と安全保障権益に脅威を与えた」と述べたが、以前

⁸⁰ David Larter, “CNO: South China Sea patrols are not provocative,” *Navy Times*, October 15, 2015

⁸¹ 『日本経済新聞』電子版、2015年10月29日

⁸² 「米艦派遣方針を日本側に説明 米オバマ政権高官」、産経ニュース、2015.10.21

⁸³ Sam LaGrone, *USNI NEWS*, October 27, 2015

⁸⁴ Helene Cooper, Jane Perlez “White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly,” *The New York Times*, OCT. 27, 2015

⁸⁵ Helene Cooper, Jane Perlez “White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly,” *The New York Times*, OCT. 27, 2015

のような主権「侵犯」とは言わなかった。中国は「中国の主権と安全保障権益を…害する」と述べ、「中国の主権と安全保障に有害な」行動は慎むべきだと述べたのである⁸⁶。

12海里という数字は領海の幅を示す数字である。そこに入るということは、領海内を通過すると言う事であるが、ここで問題なのはスビ礁の地位である。

スビ礁は、元々高潮時には水面下に没する暗礁であり、中国の埋立てにより人為的に作られた島である。国連海洋法条約では「島とは、自然に形成された陸地で、水に囲まれ、高潮時でも水面上にあるものをいう。」⁸⁷と定義されており、領海を主張する基点とは成りえないからである⁸⁸。

そこで、報道官はスビ礁に領海があるかどうか、米海軍が中国の主権を侵犯したかどうか、海域のどこまでに中国が主権を主張するのかなどについて立場を述べることを避けたのである⁸⁹。逆に、米国が何を主張したかったのかについても、公式な声明等が無いため、詳細は不明である。

11月に実施された東南アジア諸国連合(ASEAN)の首脳会議の議長声明では、南シナ海の現状について「増加する軍事資産の存在と前哨基地のさらなる軍事化の可能性について、複数の首脳から示された懸念を共有した」と述べられ、周辺国間による危機意識の共有が表明された⁹⁰。

しかし東アジアサミットで中国の李克強首相は、中国が南シナ海で進める人工島造成や施設建設に関し、『軍事化』とは言えない」と反発し⁹¹、その後も工事を進め、2016年1月2日人工島に建設した飛行場を完成させ航空機を着陸させる試験実施を公表した⁹²。

2016年3月海軍作戦部長リチャードソン大將は、中国がスカボロー礁でも新たな埋立てへの動きを見せている事実を指摘し、南シナ海でも防空識

⁸⁶ 「知的戦場と化す南シナ海 曖昧戦略で主権狙う中国」、*Wedge Infinity*;2015年12月7日;Graham Webster, 'How China Maintains Strategic Ambiguity in the South China Sea,' *The Diplomat*, October 29, 2015

⁸⁷ 国連海洋法条約第121条

⁸⁸ カール・セイヤー「それは「埋立て」ではない 国際法に照らせば、中国が行っているのは人工島の建設。あり得ない領有権を主張する法的錬金術が加速する」『ニューズウェーク 日本版』2015年7月7日、30頁

⁸⁹ 「知的戦場と化す南シナ海 曖昧戦略で主権狙う中国」、*Wedge Infinity*;2015年12月7日;Graham Webster, 'How China Maintains Strategic Ambiguity in the South China Sea,' *The Diplomat*, October 29, 2015

⁹⁰ 『朝日新聞』デジタル、2015年11月23日

⁹¹ 『時事ドットコム』2015年11月24日

⁹² 『読売新聞』2016年1月3日

別圏(ADIZ)を設定する可能性について、「重大な関心事項だ」と述べた⁹³。

では、米国はどのようなメッセージを伝えるべく、駆逐艦を南シナ海に派遣したのであろうか。

中国が南シナ海のほぼ全域にわたって歴史的な権利を主張する9段線⁹⁴に対する否定行為であらうか。仮にそうであれば今回の行動に限らず、南シナ海で活動している中国以外の全ての軍艦は、中国の主張に対する、異議申し立て行動となろう。これでは、海上自衛隊の護衛艦が、インド洋派遣の往復で通航する事も、中国にとっては問題となるはずである。従って、今回のFONが、この主張に関する異議申し立てであるとは考えられない。

では、伝統的なFONの持つ意義として、「領海内での軍艦の無害通航権」を主張しようとしたのであろうか。

それも考えにくい。何故ならばスビ礁は、前述したとおり、領海の基点とは成りえないからである。米議会や報道でも12海里内を航行したかどうか、という話題が目立ったが、これでは逆に中国の人工島があたかも領海を主張できている、という印象を与える事となり、国際的な世論により島が認知されると、中国が拡大解釈しかねない。従って、このような主張も難しくなる。

では、「人工島は領海の基点としての主張は無効である」、という活動だったのであろうか。それならば、12海里内の海域で、無害でない活動(航空機の発着艦や演習の実施)を実施すべきであったが、どのような行動をしたかが公表されていないので、明確にはなっていない。

米国議会の米中経済安全保障調査委員会報告書では、今回のFONの目的に関し、「米国政府として、スビ礁が領海を有しない事、低調高地を埋立てた人工島がそのような権利を有しない事の証明である。さらにシャングリラ・ダイアログでの発言にあったとおり、人工島は上空飛行や航海を制限する権利を有するもので無く、米国は如何なるところでも国際法の許

⁹³ David Brunstrom and Andrea Shalal, Exclusive: U.S. sees new Chinese activity around South China Sea shoal,” *Reuters*, Mar 19, 2016; 『読売新聞 プレミアム』2016年3月19日

⁹⁴ “Limits in the Seas, No. 143 China: Maritime Claims in the South China Sea,” United States Department of State, Bureau of Oceans and International, Environmental and Scientific Affairs, December 5, 2014

す限り、飛行し、航海する、を实践したのである。」と分析している⁹⁵。しかしながら、前述のとおりこの目的のためには行動が不十分であると考えられる。

読売新聞の大木聖馬は、このように煮え切らない状況に陥った背景には、米政権内で対中関係悪化を懸念するホワイトハウスと、活動の早期実施を求める国防省の間で確執があった事が原因であると分析している⁹⁶。

本節で分析した4つのケースをまとめると「台湾海峡危機」及び「東シナ海 ADIZ」では成功、「尖閣国有化等での対中メッセージ」は逆効果、「南シナ海 FON」は効果低い、と総括できよう。

3 分析、評価

前節で論述した諸活動に関し、「戦略的コミュニケーションの原則」で示された9原則を参考に分析し、問題点や課題を明らかにしてみたい。

まず、9原則は以下のとおりである⁹⁷。

- ①指揮官による運営 (Leadership-driven) : 指揮官は戦略的コミュニケーションを指揮する。
- ②信頼性 (Credible) : 真実であるということと尊敬できるという認識を相手に与える。
- ③理解 (understanding) : 態度、文化、アイデンティティ、慣習、歴史、認識や社会システムを深く理解する事。我々が語り、見せ、行う事柄に関し錯誤を与えない事。
- ④対話 (Dialogue) : 多方面との意見交換、相互理解。
- ⑤普及性 (pervasive) : 行動、イメージ、語る言葉全てがメッセージとなる。
- ⑥統合された努力 (Unity of Effort) : 水平・垂直、各関係者との統合及び調和。
- ⑦結果本位 (result-based) : 明確な目標を設定し、達成する事。
- ⑧共鳴性・好反応 (responsive) : 適切な聴衆に、正しいメッセージを、適時に、適当な場所、長期的目標、エンドステートを意識し、聴衆に適した

⁹⁵ “U.S. Freedom of Navigation Patrol in the South China Sea: What Happened, What it Means, and What’s Next,” U.S.-China Economic and Security Review Commission, Issue Brief, November 5, 2015

⁹⁶ 大木聖馬「南シナ海巡視 米内部で駆け引き…ホワイトハウスVS国防総省」『読売新聞』2015年11月2日

⁹⁷ “Principles of Strategic Communication”, August 2008

行動。迅速かつ適時な行動、イメージ等の組合せでメッセージを送信。相手側の意思決定サイクルを考慮したテンポ。特定の聴衆に、特定のメッセージを送る柔軟性。

⑨継続性 (continuous) : 研究・分析・計画立案・実行・評価、フィードバックを継続的に実施すること。

「台湾海峡危機」及び「東シナ海 ADIZ 設定問題」においては、明確なメッセージを適時送ることにより、それ以後の危機の深刻化を抑止する事ができており、これらの原則を概ね履行できていたと判断できる。

「尖閣国有化等での対中メッセージ」では日中関係を安定的に発展させるという目標に対し、実行では逆方向の行為が継続する事となった。これはまず②「信頼性」の原則に反した活動が重なることで、野田総理の発言の信頼度が低下する。また、⑧「共鳴性」の観点からは不適切なタイミングでのメッセージ発信やエンドステートに対する認識誤り、といった面からも不十分であろう。

「南シナ海 FON」では何のための FON か不明確であり、公式な声明も無かった。これは⑦「結果本位」の原則である、どのような特定の結果を求めるのか、明白であるべき、という項目から逸脱している。また埋立開始から FON 実施までの期間の長さ、適時性にも欠ける行動と評価されている⁹⁸。これらは⑧「共鳴性」の原則に合わない、逆に ADIZ のケースではこの点が迅速かつ適時に実施されていた。

「尖閣国有化等での対中メッセージ」「南シナ海 FON」に共通する問題点は、全般として中国との友好関係の維持あるいは増進を根底に、それに反する行為を実施するという時、複雑な意味を考える中でのメッセージ発信の困難さであろう。あれもこれも伝えたいが、怒らせたくもない、というようにトップリーダーの意思が複雑では明確なメッセージ発信は困難である。

一方、成功と目される二つのケースでは、「他はさておき、現に目前にある相手方の行動を抑止する。」という、その一点に焦点を絞り、明白な声明で示した上、タイムリーかつ短時間で、実際の行動をもって示した点に秘訣がありそうである。

これは9原則の⑧共鳴性・好反応 (responsive) : 「適切な聴衆に、正しいメッセージを、適時に、適当な場所で」、そのものであろう。

⁹⁸ プローダー「遅すぎた決断が禍根を残す」、28頁

今後も様々な場面で FDO や同種の行為を実施する事態が予想される。そこではこれらの原則は尊重すべきものであり、指針として参考にすべきであると言える。

おわりに

戦略家エドワード・ルトワック(Edward N. Luttwak)は、その近著『中国 4.0』において、日本が中国に対処する方法として、「封じ込め」を提唱している。突然尖閣諸島を占領してくるような場合に、有事に自動的に発動される迅速な対応策を、予め全ての政府組織で検討・準備しておくべきであり、その見本はアルカイダ・マグレブのマリ占領に直面したフランスのケースであるとする。2013年フランスのオランド大統領はマリでの軍事的敗北を防ぐため、自ら電話をかけセルヴァル作戦開始の指示をフランス軍に与えた例である⁹⁹。

日本も政治決断で“Go.”が下令されれば、陸海空自衛隊、海上保安庁のみならず外務省¹⁰⁰も含め各省庁毎に、即応できる選択肢を準備すべきであり、それを「多元的な能力」構築と呼ぶ。戦略的には日本側からは積極的に仕掛けず、対応はすべて「反応的(リアクティブ)」であるべきであり、そのためには事前の準備・計画が最も重要である、というのがルトワックの結論である¹⁰¹。

これは本論文でテーマとしてきた FDO の考え方と極めて近いものであり、改めてガイドラインでの日米共同での準備の重要性を再認識させる論考である。

現在でも南シナ海では中国の海洋進出に伴い、スカボロー礁における新たな埋立の徴候や¹⁰²、違反操業中の中国漁船を摘発したインドネシアの監視船が中国海警局の公船に体当たりされ、漁船を奪取される等¹⁰³、様々な軋轢が続発している。

⁹⁹ エドワード・ルトワック『中国4.0 ^{チャイナ} 暴発する中華帝国』奥山真司訳、文春新書(文芸春秋、2016年)30頁。

¹⁰⁰ 例えば、EUに依頼して中国からの貨物処理の手続きのスピードを遅らせるような手配を外務省が事前に準備する事を例示している。同上、171頁

¹⁰¹ 同上、168-174頁

¹⁰² 「中国、新たな埋め立て兆候 南シナ海、米海軍高官が指摘」、『読売新聞 プレミアム』2016年3月19日

¹⁰³ 『読売新聞』2016年3月22日

三戦を活用して現状変更を挑んでくる相手に対しては、**SC** を意識した **FDO** 等に対応し、相手国のみならず、第三国や国際世論といった場でも正統性を確保し、説得力を向上させ、抑止する算段が不可欠である。新たな事象が発生した場合に、適時かつ効果的に対処できるように **FDO** を計画・準備し、実施に際しては、**SC** の概念、特に明白な目標設定、迅速かつ適時な対応、適切な聴衆への意図の伝達等々、**SC** の諸原則を踏まえる事が肝要である。