

海幹校戦略研究

JAPAN MARITIME SELF-DEFENSE FORCE COMMAND AND STAFF COLLEGE REVIEW

第 1 1 巻第 2 号 (通巻第 2 3 号) 2 0 2 1 年 1 2 月

巻頭言	伍賀 祥裕	2
21 世紀の重心の分析 — 重心の分析の過去現在未来 —	北原 浩一	4
「保護する責任」における軍事介入の基準の問題点 — リビア軍事介入における出口戦略 —	福澤 光恭	23
安全保障化理論における「聴衆」の役割 — アメリカにおける移民問題を題材として —	木野 拓史	41
米国実効支配船制度が支える戦略機動 — 外国籍商船問題を中心に —	小島 大輔	61
セブロウスキーとトランスフォーメーション — 「正戦論」から見たNCWとその限界 —	池上 徹	86
2 ノットの代償 — 「大西洋の戦い」における単独航行商船被害から見る政府認識 —	西川 千晴	105

英文要旨

執筆者紹介

編集委員会よりお知らせ

表紙：ゼミナールの様子

巻頭言


昭和 29 (1954) 年に産声をあげて以来、本校は刻々と変わる安全保障環境を見極めつつ、海上自衛隊の上級部隊指揮官及び幕僚として必要な知識技能の習得に係る教育を行っています。

しかしながら、創立時に比して昨今の「変化」は速度を大幅に増しており、「不易流行」を希求する私たちとしては、その「変化」に対応するためにこれまで様々な改革を行ってきました。その最たるものが創立 60 周年を迎えたその翌年の平成 27 (2015) 年に断行した指揮幕僚課程に対する特別研究 (論文) の導入です。これは従来指揮幕僚課程の上位課程である幹部高級課程のカリキュラムであったものを、より頭脳の若い指揮幕僚課程学生に対して課す、まさに「熱いうちに打て」を実践するものでした。導入の経緯等に関する詳細は、当時防衛戦略教育研究部長として陣頭指揮を執った寺田博之 1 佐 (現横須賀教育隊司令) がかつて本誌第 8 巻第 2 号 (通巻第 16 号、2019 年 1 月) でつまびらかにしていますが¹、立ちは大なる労苦を乗り越えながら様々な課題を克服しつつ改革を進めた結果、今まさにその努力が結実し、我々の期待を十分に満足し得る質の高い研究成果がコンスタントに生まれています。

そこで本号では、これまでの成果の中から今年の 3 月に修業した第 67 期指揮幕僚課程学生の論文を掲載し、その出来栄をご覧くださいことにしました。本心を申し上げれば学生全ての論文を掲載したかった、それ程秀逸な内容のものがそろっていましたが、ページ数の制約から編集会議等での侃々諤々の議論を経て「泣く泣く」4 本を選抜、掲載に至りました。また、それらにあわせて昨年 3 月に修業した第 79 期幹部高級課程学生福澤 1 佐及び本校前作戦研究室長北原 1 佐の論文も掲載しました。

東京大学、青山学院大学及び新潟県立大学の名誉教授である山本吉宣氏は、現在の国際政治、特に米中間の競争を読み解く上で、言説 (ナラティブ、物語/話語) すなわち、己の主義主張、イデオロギーや価値規範等を、物質的なものではなく「言葉」をもっていかに相手に認識・理解させ、さ

¹ 寺田博之「幹部学校の教育改革」『海幹校戦略研究』第 8 巻第 2 号、2019 年 1 月、6・17 頁。

らには受容させるかが重要であると述べています²。ビジネスの世界でも、例えば Amazon では会議用を含む社内文書を作るとき、「○×」や「→」、などでイメージに訴えたり箇条書きになりがちなパワーポイントではなく、1~6 ページ程度の文章を作成し、自身のプランを頭から終わりまで整合性のある「ナラティブ」で明示することが求められているそうです³。

現代人に必須のツールである SNS の世界では、限定された文字数で断片化された情報が無指向的に流布され、共感か反感か、それ以外選択肢のない、議論と呼ぶにはあまりに一方向的なコミュニケーションが跋扈しています。そのような状況だからこそ、先述の山本氏の指摘や Amazon の取組の様に、(母国語でもそれ以外でも) 言葉をつなぐことで物語を紡ぎ、論理的に展開していく能力が殊更に問われていると感じています。政策研究大学院大学学長の田中明彦氏は、東アジアで繰り広げられている国際政治の最大の特徴を、目標としてのグローバリゼーションへの適応、そして手段としてのシンボル操作による政治であるとし、それを「言力政治」、「ワード・ポリティクス」と表現しました⁴。現実世界で人が物事を認知・受容するためのストーリーテリング能力を醸成し、己の「ナラティブ」をいかに構築させるか。それが日々刻々と厳しさを増す国際関係で「言力政治」を優位に展開し、理想とする戦略環境を構築するため我々が取組むべき喫緊の課題であると考えています。本号はその想いを形にしたものであり、各論者が綴ったそれぞれの「ナラティブ」を見出していただければ幸いです。

本校の取組が、海上自衛隊の「ナラティブ」構築の原動力になると信じて日々の教育にあたるるとともに、「改革を止めるな」を合言葉に職員一丸となって前進して行きたいと考えています。

(海上自衛隊幹部学校副校長 戦略研究会会長 海将補 伍賀 祥裕)

² 山本吉宣「言説の対抗と米中関係 ―歴史、理論、現状―」『PHP 総研特別レポート』2021 年 3 月、政策シンクタンク PHP 総研。

³ 勝見明「アマゾンが会議でパワーポイントを使わない理由 ―ナラティブを書く『暗黙知』の顧客視点が強み―」『東洋経済オンライン』2021 年 7 月 14 日、toyokeizai.net/articles/-/439176。

⁴ 田中明彦『ワード・ポリティクス ―グローバリゼーションの中の日本外交―』筑摩書房、2000 年、131 頁。

21 世紀の重心の分析

一 重心の分析の過去現在未来 一

北原 浩一

あらゆる力をもって敵の重心を打撃しなければならない。
カール・フォン・クラウゼヴィッツ

はじめに

海上自衛隊幹部学校の作戦研究室長として、教官が学生の作戦計画立案の実習を指導しているのを見ることがある。そこで気付くのは、重心の分析が的確にできている学生のグループは、その後の計画立案が比較的円滑に進む一方で、紆余曲折を経るグループはしばしば重心の分析のやり直しが必要になることが多いということである。

クラウゼヴィッツ (Carl von Clausewitz) は、重心を、敵を打倒するためにあらゆる努力を集中すべきところと述べている。また、米統合軍の作戦計画立案の手順書である『統合出版物 5-0 統合計画立案 (Joint Publication 5-0 Joint Planning (JP5-0))』(2017 年版) は、重心を「士気、物理的強点、行動の自由、実行の意欲を提供する力の源」と定義している²。さらに同書は、「統合軍司令部の幕僚の直面する最も重要なタスクの一つは、我と敵の重心を特定して分析すること」と記している³。

計画とは、向かうところを明らかにして、そこに至る経路を確定することだ。航空機や艦船の航法と一緒に、目的地が明確でなければ、現在地からどちらに向かって進めばいいのかわからない。どのような作戦計画の立案にあたって、目的地ともいべき彼我の重心の分析は欠くべからざるものである。

一方で、防衛省は、『平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱』(30 大綱) で、宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の利用が「国家の安全保

¹ カール・フォン・クラウゼヴィッツ『戦争論 レクラム版』日本クラウゼヴィッツ協会訳、芙蓉書房出版、2001 年、322 頁。

² Joint Chiefs of Staff (JCS), *Joint Publication 5-0 Joint Planning*, June 2017, p. IV-23 ; *JP5-0* は 2020 年 12 月に最新版が公表されているが、本稿では「重心」を論ずるにあたり必要に応じて 2020 年版以前の *JP5-0* も扱う (〇年版と明記する)。

³ Ibid.

障のあり方を根本から変える」と記述し⁴、従来の領域に加えた新たな領域（新領域）における、防衛の必要性を明らかにした。

この新領域という考え方は、作戦計画の立案、なかでも重心の分析に何らかの影響を与えるのだろうか。

そこで、本稿では、30 大綱における「新領域」が、作戦計画の立案に影響を与えるものの、特に重心の分析の重要性を低下させるものではないと考え、重心の分析の過去と現在を整理し、その上で、新領域を重心の分析に適用できるかを考察する。

1 重心の導入経緯と議論の整理

19 世紀、クラウゼヴィッツは、戦争に重心の概念を取り入れた。21 世紀の今日においても、米軍は、重心の概念を作戦計画の立案の重要な要素としている。新領域を語る前に、まずは、重心がどのように導入され、どのような議論があるのかについて確認をしていく。

(1) 重心の導入経緯

クラウゼヴィッツは『戦争論』の中で、「戦争の目標は、その概念からすると、常に敵の撃破でなければならない」としながらも、「敵国の占領は、必ずしもそのために必要とは限らない」とし、「重心、すなわち力と運動の中心」に焦点を当てることを強調している⁵。

また、クラウゼヴィッツは、重心の例としてフランス革命戦争からナポレオン戦争にかけて、ある時は軍隊が、またある時は首都であるパリやモスクワが重心となった戦例を引き、情勢によって重心は変幻すると論じた⁶。すなわち、クラウゼヴィッツは、敵の国土のすべてを占領するのではなく、情勢に応じた重心を見出して、適切に攻撃を集中し、戦争の目標を達成できれば、戦争に勝利できると主張している。逆に、重心を考慮しない無差別の、あるいは無意味な攻撃による敵拠点の撃破は無駄とも主張している。これらの主張からすれば、クラウゼヴィッツが、究極的には軍事力の直接対決で問題解決を図る消耗戦志向である、と単純化することは適当ではないであろう。どちらかといえば、「戦わずして勝つ」を最上とする孫子の兵

⁴ 『平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について』2018 (平成 30) 年 12 月 18 日国家安全保障会議決定、同日閣議決定、1 頁。

⁵ クラウゼヴィッツ『戦争論 レクラム版』323 頁。

⁶ 同上、321 頁。

法に近い考え方であり、いわゆる機動戦の考え方をもって理解することが必要なのである⁷。

機動戦とは理想的には消耗戦に対置される理論であり、我の巧みな機動により、敵の強点（主力）を回避し、敵の弱点に我の強点を指向する効果的・効率的な戦いである⁸。そして機動戦を成功に導くためには、彼我の強点及び弱点を把握するための重心の分析が必要なのである⁹。

機動戦に係る重心の分析の米軍への導入は、1986年に改定された米陸軍の『野外教範（Field Manual）100-5（*FM100-5*）』による¹⁰。同書では、作戦を実施する者に、敵の作戦の重心を特定し、それに対して戦闘力を集中させるように指示している。この文書は、米軍が、クラウゼヴィッツの重心の概念を機動戦の理論の焦点とする契機となった¹¹。

現在では、米統合軍の *JP5-0*（2017年版）をはじめ、陸海空軍及び海兵隊の計画立案の手順書にクラウゼヴィッツを引用したうえで重心を分析する重要性が記述されている¹²。

(2) 重心の現在の議論

重心に関しては様々な議論がある。米軍においては、重心の概念が導入されて 30 年が経過するにもかかわらず、いまま議論が重ねられている。*JP5-0* をはじめとする統合ドクトリンの重心に関する記述部分にもその影響は表れており、改定を重ねるごとに修文が行われている。

⁷ 機動戦については、エドワード・ルトワック『エドワード・ルトワックの戦略論－戦争と平和の論理－』武田康裕、塚本勝也訳、毎日新聞社、2014年、等が詳しい。

⁸ 野中郁次郎、荻野進介『史上最大の決断「ノルマンディー上陸作戦」を成功に導いた賢慮のリーダーシップ』ダイヤモンド社、2014年、336-338頁。

⁹ 中田英彦「米統合ドクトリン（Joint Publication 5-0 2017）の紹介（第4部）－エグゼクティブサマリーを中心に（考察と抄訳）－」『波濤』第45巻第4号、2020年1月、76頁。

¹⁰ Department of The Army, *Field Manual 100-5 Operations*, U.S. Government Publishing Office, May 1986.

¹¹ Eltan Shamir, “The Long Winding Road: The US Army Managerial Approach to Command and the Adoption of Mission Command (Auftragstaktik),” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 33, No. 5, October 2010, p. 656.

¹² JCS, *JP5-0*, 2017, pp. IV-23 - IV-26.

当該部分の冒頭には、クラウゼヴィッツの『戦争論』から「すべてがこの点から発するような一つの重心、すなわち力と運動の中心が形成される。したがって、戦争においては、あらゆる力をもって敵の重心を打撃しなければならない」が引用されている。これは、ハワードとパレットによる英語訳 Carl von Clausewitz, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret, Princeton University Press, 1976 に基づく。

エクマイヤー (Dale Eikmeier) によれば、重心に関する批判は、「実践派 (The Practitioners)」と「哲学派 (The Philosophers)」の二つに大別される¹³。

実践派は、重心の理論が「意味がないほどの抽象的」であり、未解決の理論であると主張して拒否反応を示す立場の者を指す¹⁴。確かに、米統合ドクトリンには重心の定義は記述されている¹⁵が、分析の手順については記述がない¹⁶。

一方の哲学派は、クラウゼヴィッツが重心の重要性を記述した 18 世紀と、現在の 21 世紀を比較した場合、戦術、技術、哲学に違いがあるため「古臭くて」使用に耐えないと主張する¹⁷。

コルナッツ (Steven Kornatz) は、米軍のドクトリンにおける、あいまいな重心の定義が、これらの批判が生じる理由だと指摘している。*JP5-0* において、重心は、「士気、物理的強点、行動の自由、実行の意欲を提供する力の源」と定義されているが、重心の定義や分析の手順があいまいなままであれば、計画立案を行う幕僚たちにとっては、抽象的に過ぎ、「役に立たない」と思われるかもしれない¹⁸。

重心の分析の重要性を認識している現在の理論家は、それぞれに重心の定義を記述している。ストレンジ (Joe Strange) は「士気または物理的な強さの根源、または抵抗の力¹⁹」と定義し、ヴェゴ (Milan Vego) は「集

¹³ Dale Eikmeier, “The Center of Gravity Still Relevant After All These Years?” *Military Review Online Exclusive*, May 2017, www.armyupress.army.mil/Portals/7/Army-Press-Online-Journal/documents/Eikmeier-v2.pdf.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ 2017 年の *JP5-0* や 2014 年の *JP2-01.3* には、重心の定義は記述されているが、導出の要領については記述が見当たらない。

JCS, *Joint Publication 2-01.3 Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment*, May 2014.

¹⁶ 米統合ドクトリンと同様に、米陸軍や米海兵隊のドクトリンには、重心の定義は記述されているが方法論は記述されていない。米空軍のドクトリンでは、別項に、重心に関する各種モデルが列記されている。一方で、米海軍のドクトリンでは、別項として、重心の導出要領を記載している。

Department of The Army, *ADP5-0 The Operations Process*, July 2019; U.S. Marine Corps, *MCWP5-10 Marine Corps Planning Process*, April 2018; U.S. Air Force, *AFDP3-0 Operations and Planning*, November 2016; Department of The Navy, *NWP5-01 Navy Planning*, December 2013.

¹⁷ Eikmeier, “The Center of Gravity Still Relevant After All These Years?” エクマイヤーは、これらの拒否に対して、「クラウゼヴィッツが 18 世紀に何を言ったかではなく、21 世紀の今日、重心の分析をどのように実施していくのが問題であり、その重要性は変わらない」と論じている。

¹⁸ Steven Kornatz, “The Primacy of COG in Planning: Getting Back to Basics,” *Joint Force Quarterly*, No. 82, July, 2016, p. 92.

¹⁹ Joe Strange, “Center of Gravity and Critical Vulnerabilities: Building on the Clausewitzian Foundation So We Can All Speak the Same Language,”

中した力の源—物理的または士気—または、影響力の源、その劣化、混乱、無力化、破壊が敵又は与えられた軍事目的を達成する私の能力に最も決定的な影響を与えるもの。戦術、作戦、戦略の重心は区別され、それぞれの重心は達成すべき軍事目標に関連している²⁰と定義する。ストレンジとヴェゴはそれぞれの重心の定義を踏まえ、重心を分析する方法論を論じている²¹。

(3) *NWP5-01*による重心の分析の方法論

重心等の定義を聞いて、それだけで状況に応じた分析が自動的にできるのは、作戦の天才であろう。天才は天賦の才を持つのであって、凡人にはその発想を理解することはできない。凡人の身にとってみれば、状況に応じた分析を行うために何らかの方法論が必要である。

重心の分析手法に関し、米海軍の作戦計画立案のドクトリンである『海軍戦出版物海軍計画手順書 (*Navy Warfare Publication Navy Planning*) 5-01 (*NWP5-01*)』は、統合または他軍種のドクトリンが関連する用語等の定義にとどまるのに対し、appendix C の別項立てで解説している²²。*NWP5-01*において、重心の分析のコンセプトは、行動方針の決定に直接関連があると解説される²³。これは、ヴェゴの重心の識別要領とストレンジの「重心 (Center of Gravity: CG) —重要能力 (Critical Capability: CC) —重要要件 (Critical Requirement: CR) —致命的脆弱点 (Critical Vulnerability: CV)」の要領の組み合わせである²⁴。それは、以下に述べる

Perspectives on Warfighting No. 4 2nd edition, Marine Corps University, 1996, p. 43.

²⁰ Milan Vego, *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*, U.S. Naval War College, 2009, p. VII-13.

²¹ これらの理論家の重心の分析の要領については、コルナッツの論考に、比較検討が記載されている。Kornatz, “The Primacy of COG in Planning, Getting Back to Basic,” pp. 91-97.

²² Department of the Navy, *Navy Warfare Publication Navy Planning NWP 5-01*, 2013, pp. C-1 - C-13. 当該 appendix C の冒頭にも、敵味方の重心の分析は、いずれの計画作成においても欠くべからざる要素である旨が記述され、その重要性を強調している。一方で、C-1 頁の脚注には、作戦術や目的、重心の関係及び作戦設計の概要については、*JP5-0*を参照するように記載されており、統合と各軍種のドクトリンは相互補完の関係にあることが読み取れる。「Operational Art」

「Operational Design」の訳語については、文献により様々であるが、本稿ではそれぞれ「作戦術」「作戦設計」の訳語を使用する。

²³ *NWP5-01*, p. C-3.

²⁴ Kornatz, “The Primacy of COG in Planning,” p. 93.

以下、*NWP5-01*における重心の分析の系列内での重心 (Center of Gravity) については「CG」、その他の場合の作戦等における一般的な重心については「重心」と表記する。

様に、各要素を、順を追って明らかにしていくことによって、重心を導出していく考え方である。

NWP5-01 の重心の分析の手順は 4 段階に区分される。第一に、目標 (Objective) を明確にすることである。計画作成に当たっては、最初に戦略上または作戦上の最終目標を明確にし、次に作戦上あるいは戦術上の中間目標を設定する。この手順に従えば、作戦目標は、戦略目標に直接リンクしているはずである。

次に、目標を達成するための要素である重要要素 (Critical Factor: CF) を明らかにする。CF は、目的を達成するために不可欠な強点及び弱点を、決定的強点 (Critical Strength: CS) と致命的弱点 (Critical Weakness: CW) として列挙したものである。更に CS を一つずつ分析することで、その中から目的を達成するための CG を決定する。CG の要素として、目標を達成するための重心を機能させる重要な能力である CC、各 CC が完全に機能するための必須の状態、要素、方法である CR を導出する。

第三段階として、CR のうち、直接または間接的な攻撃による決定的な、または、顕著な効果を与えるものを特定する。これが、CV である。CV を決定する上で、CW は特に重要な参考事項となる。多くの場合、指揮統制、情報、持続性、防御、火力、展開機動 (Command & Control, Intelligence, Sustainment, Protection, Fires, Movement & Maneuver) の 6 つの機能の観点から CS 及び CW が分類され、CV が導出される。

以上のように、作戦の目標から、それを達成するための要件を洗い出し、重心を特定し、強固に防御されている重心を暴露または無力化するのに適切な脆弱点を、重心の分析をしていくことで見出していくのである。

最後の段階では、決勝点 (Decisive Points: DP) を導出する。DP は、それを奪取することにより与えられた目的に近づく要素であり、地理的位置、主要なイベント、重要要件、機能である。敵の DP に私の重心による攻撃を集中し、敵の重心からの攻撃に対して、私の DP を防護することが必要である。

このような手続きを踏むことは面倒に感じられるかもしれないが、より深く自己の作戦を理解するためには重要である。ヴェゴは、「重心の分析の真の価値は、この概念が戦争について考えるために提供する枠組みなのかもしれない。換言すれば、重心を分析する過程が、その成果物と同様に重要なのである」と述べている²⁵。

²⁵ Vego, *Joint Operational Warfare*, p. VII-14.

(4) 重心の分析の最近の動向

統合軍を含む海軍以外の軍種のドクトリンについては、重心の分析の要領が明らかでないことが指摘されている。たとえば前出のエクマイヤーは、再三にわたり、重心の分析の再定義の必要性を主張している²⁶。

米軍としても、これらの議論を放置しているわけではない。例えば *JP5-0* は継続的に見直しが行われており、2017年版の *JP5-0* では、敵の重心を直接攻撃し、システムを破壊した場合、問題が生起し、複雑さとリスクが残る可能性があるため、重心を直接攻撃することが最善でない場合があるという記述が追加された²⁷。すなわち、敵の重心を明らかにすることは目的達成の必須事項ではあるが、戦争の目的は、軍事的な最終状態(End State)に至ることであり、重心を直接攻撃して破壊することでないことに留意する必要があることを追記したのである²⁸。このようにドクトリンの見直しを通じて、重心に対する適切なアプローチを明らかにしようとすることは、重心の再定義につながる取り組みであるといえよう。この改定によって、重心に対する考え方が少し明確になったようである。

クラウドヴィッツによって提唱された「戦争においては、あらゆる力をもって敵の重心を打撃する」という考え方は、エクマイヤーやストレンジ、ヴェゴのような研究者と各軍種の実務者たちによって現代の作戦遂行に必要な方法論を与えられたことで、作戦計画の中心的な存在として生き続けることとなったといえよう。思想も不滅ではなく、時代に合わせた不断の検討、確認を継続する努力によって使用が可能になる。

2 新領域と重心

本節では、新しいといわれる領域が加わることをどのように消化していくのが適当なのかを論じた上で、新領域においても重心という概念が目的達成に寄与し得ることを明らかにする。

²⁶ 例えば、Dale Eikmeier, "Let's Fix or Kill: The Center of Gravity Concept," *Joint Force Quarterly*, No. 83, October 2016, pp. 109-115.

²⁷ JCS, *JP5-0*, 2017, p. IV-25. この記述は、JCS, *Joint Publication 5-0 Joint Planning*, August 2011 (2011年版 *JP5-0*) 以前のバージョンでは見られない記述である。

²⁸ 中田によれば、イラク戦争の重心は、フセイン大統領であったが、フセイン大統領を排除したところ、イラク国内の治安が悪化し、イラクの民主化につながらなかったという戦例に基づいて、記述が変更となったと考察している。中田「米統合ドクトリン (Joint Publication 5-0 2017) の紹介」83頁。

30 大綱は、宇宙・サイバー・電磁波を新領域と捉え、従来の陸海空の領域に依拠した発想から脱却して、新領域を含む、すべての領域を横断的に連携させた防衛力の構築に向けた努力の必要性を指摘する²⁹。また、宇宙・サイバー領域は、民生分野での利用も広がっていることから、これらの安定的な利用を妨げられることが、我が国の安全に重大な影響を及ぼすとしている。そして、具体的な能力の強化における優先事項として、新領域の安定的な利用に必要な情報収集、監視の態勢の構築のほか、「相手の利用を妨げる」ことも挙げている³⁰。

しかし、「新たな」領域である、宇宙・サイバー・電磁波は、必ずしもごく最近になって利用されるようになったものではない。サイバー領域への人類の進出はまだ日が浅いが、宇宙、電磁波の領域への進出は既に 60 年の時間が経過している。また、イノベーション、RMA、トランスフォーメーションといわれる軍事変革の試みは、宇宙・サイバー・電磁波領域の登場よりもはるかに過去の事象も踏まえて議論されている。新領域を踏まえた重心分析のあり方を考察するためには、軍事作戦における領域の拡大が重心の概念に対してどのような影響を及ぼしてきたのかという歴史を振り返る必要があるだろう。

土屋大洋は、古代ローマの軍隊は「ローマ街道」と呼ばれる道路網を整備することで軍の移動や後方補給の効率性を向上させたとし、道路網によって「作戦領域」を大きく広げたことが世界帝国を打ち立てた一因であったと述べている³¹。また、作戦領域が拡大した歴史上の事例として、航海技術の進歩、鉄道の普及、電信技術、航空の発達、核兵器の出現、そして宇宙利用とサイバー領域の普及を挙げている³²。

顕著な作戦領域の拡大は、航空の領域への進出であり、2 次元から 3 次元への拡大はまさに革命的であったと言える。軍事作戦の航空領域への拡大は、空爆や早期警戒といった戦術の多様化をもたらし、航空機の運用に欠かせない飛行場やレーダーサイトといった新たな軍事拠点あるいは空母といった新たな戦力投射アセット、すなわち重心となり得る候補を新たに出現させた。したがって、軍事作戦における領域の拡大は、作戦計画の立案における重心の分析に影響を与えたと評価できる。

²⁹ 『平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について』9 頁。

³⁰ 同上、17-19 頁。

³¹ 土屋大洋『サイバーセキュリティと国際政治』千倉書房、2015 年、121-122 頁。

³² 同上、122-131 頁。

他方、クラウゼヴィッツが『戦争論』で重心について記述したのは、鉄道の普及以前の時代である。そのため、作戦領域が拡大してきた歴史と重心の関係性を論じることの妥当性に疑念は生じ得る。しかし、重心の概念はナポレオン戦争という実際に生起した事象の分析によって導出された³³ことに鑑みれば、クラウゼヴィッツによる重心概念の提唱は、暗黙知を形式知として示したことを意味する。つまり、作戦領域の拡大も、戦争において重心を見出そうとする試みも、クラウゼヴィッツよりも前の時代にまで遡ることのできるものであり、この点で両者の関係性を論じることには妥当性が認められよう。

両者の関係性に関して注目すべきは、作戦領域が航空、電磁波領域へと拡大し、宇宙領域の利用も開始されていた時期に、米軍が重心の概念をドクトリン化したことであろう。米軍が重心の概念をドクトリン化した理由は、ベトナム戦争で敗北したことへの反省と説明される³⁴。しかし、本稿が目指すのは、この時期において重心概念がドクトリンとして採用されたことが、作戦領域の拡大と重心との関係性に対して示唆する内容である。つまり、陸上と海上という 2 次元の領域を戦っていた時代に提唱された重心の概念は、作戦領域が拡大した時代においても作戦の立案に不可欠な要素であり続けているということである。これを踏まえれば、サイバー領域への作戦領域の拡大もまた、航空、電磁波、宇宙の領域と同様に、重心の考え方が変わるほどの大きな影響を及ぼすとは考えにくい。

土屋は、宇宙が陸海空と同様の自然空間であるのに対し、サイバー領域は人工の空間であり、そもそも電力の供給が断たれば存在しない脆弱な領域であることから、従来の領域と同等に扱うことに疑問を投げかけている³⁵。サイバー領域は、そもそも人の立ち入ることのできない特殊な領域であるため、陸海空における従来の軍事領域と同様に各々を単体でとらえるのではなく、他の軍事領域との相互の関係に着目して理解する必要があるのかもしれない。

このような、軍事領域の相互関係を見直し、各領域を横断するような運用を重要視する傾向は、陸海空軍を独立した運用から、各々を連携させた統合運用を促進した要因として考えることもできるであろう。

³³ ベアトリス・ホイザー『クラウゼヴィッツの「正しい読み方」－「戦争論」入門』奥山真司、中谷寛士訳、扶養書房出版、2017 年、131 頁。

³⁴ 同上、132 頁。

³⁵ 土屋『サイバーセキュリティと国際政治』133 頁。

そのような中、最も重要な行動は相手に作用することで影響を与える「火力」による結果である。海中にしても、空中にしても、人間はその領域での軍事行動の能力を獲得した時点から、その領域において敵対勢力に火力を発揮する方法を考案してきた。そのためには、先に述べてきたように、作戦計画の立案における、重心の分析と新領域の関係について明らかにする必要がある。そのため、宇宙・サイバー・電磁波について、各領域の特徴を踏まえつつ、重心の分析について考察していく。

(1) 宇宙

福島康仁は、「宇宙と安全保障」の現段階は、「宇宙利用をめぐる抗たん性を強化するとともに、とりわけ有事においては自由な宇宙利用を維持し、場合によっては敵対者による利用を妨げる必要がある」(下線筆者)とする「抗たん性・コントロール学派」時代へ推移の途上にあると述べている³⁶。そして、30 大綱が、抗たん性・コントロール学派時代の本格的到来に備える内容になったことは特筆に値すると指摘している³⁷。彼我の「行動(利用)の自由」を重視する、抗たん性・コントロール学派時代の到来とは、重心という考え方にに基づき、宇宙における能力開発を競争する段階にあるということになるだろう。

宇宙開発は、当初から宇宙の軍事利用と切り離せない関係であった。ソ連が 1957 年 10 月に人工衛星のスプートニクを打ち上げて、人類は宇宙に進出する能力を獲得した。スプートニクのプースターロケットはもともと大陸間弾道ミサイルであった。その 2 年後の 1959 年、米国はコロナ偵察衛星を打ち上げている。

タイソン (Neil Tyson) は、宇宙を利用する能力を有する各国は、宇宙条約によって大量破壊兵器の配備こそ禁止されているが、「領空侵犯」の代償を払うことなく敵国の状況を偵察できる偵察衛星を打ち上げており、2 次元で戦っていた指揮官の夢である「その丘の向こうの敵情を知る」ことができるようになったと指摘し、この状況を「宇宙は、究極の高地」と表現

³⁶ 福島康仁『宇宙と安全保障—軍事利用の潮流とガバナンスの模索—』千倉書房、2020 年、185-186 頁。福島は、宇宙の軍事利用の始まりにおいては、宇宙から他の主権国家の国境内を見ることに価値を見出し、第 1 の波 (宇宙を戦争のない聖域にとどめておくべきとする「聖域学派」の波)、第 2 の波 (湾岸戦争からイラク戦争に至る時期に、地球上の戦闘を情報という観点から支援することが宇宙の有する最も重要な軍事的価値とみる「情報学派」の波)、続く第 3 の波が、「抗たん性・コントロール学派」であるとしている。そして、更に将来的には、宇宙空間から弾道ミサイルの迎撃や陸海空の領域へ攻撃する「高地学派」の時代が到来するだろうと述べている。

³⁷ 同上、202 頁。

している³⁸。究極の高地は、取るべき重心の最右翼候補である。したがって、宇宙は新領域といわれるが、実は過去からの延長線上にある戦略的「高地」であり、「行動の自由」を確保するための戦いの場であるといえよう。

宇宙領域の特異性は、多くの論者が指摘するように、2007 年の中国の対衛星ミサイル (Anti-Satellite Missile: ASAT) による衛星破壊実験に対する指摘を見ることができる³⁹。すなわち、自国の衛星を ASAT で破壊したことによるデブリ (宇宙ゴミ) の大量発生・拡散は、軌道上に衛星を打ち上げているすべての国に影響を与えている。宇宙軌道上のアセットの物理的破壊は、影響が大きすぎて、抑制されているということである。このような宇宙領域の特徴を先述した *NWP5-01* における重心分析の手法で分析したものが表 1 である。

表 1 偵察衛星と宇宙での活動の重心の分析

目標 (Objective)	宇宙における自由な活動 (情報収集・偵察)
決定的強点 (CS)	偵察衛星 地球局 基地局 制御分析センター 電波
致命的弱点 (CW)	偵察衛星を防御する手段がない
重心 (CG)	偵察衛星
重要能力 (CC)	宇宙で収集した情報の地上の指揮官への伝達する (6つの機能のうち、指揮統制のみを記述)
重要要件 (CR)	衛星からの情報を受信する地上施設 電波
致命的脆弱点 (CV)	衛星からの情報伝達に使用する通信
決勝点 (DP)	情報の伝達の阻止 (地上施設等の物理的破壊、または、サイバー攻撃による宇宙システムへの侵入による伝達の妨害等の非物理的手段)

(出所) 筆者作成。

このような、直接的な火力の使用が難しい状況にこそ、機動戦の考え方が生きてくる。たとえば、重心が敵の衛星による自由な情報収集・偵察であるならば、DP は情報の伝達の阻止となろう。直接、衛星の物理的な破壊を図るのではなく、CC から CV に至る分析を行い、その能力を無効化する方法を考えるのである。その結果、宇宙アセットを ASAT 兵器で破壊するといった我に対するデメリットも生むような方法を用いるのではなく、地

³⁸ ニール・ドグラス・タイソン、エイヴィス・ラング『宇宙の地政学—科学者・軍事・武器ビジネス—下』北川蒼、國方賢訳、原書房、2019年、225頁。

³⁹ 福島やタイソンらは、当該、中国による軌道上の衛星の ASAT による破壊を「影響が大きすぎて」物理的な破壊は実施できない例として取り上げている。福島『宇宙と安全保障』6頁；ニール・ドグラス・タイソン、エイヴィス・ラング『宇宙の地政学—科学者・軍事・武器ビジネス—上』北川蒼、國方賢訳、原書房、2019年、54頁。

上の支援施設の破壊や、宇宙と地上との間の通信を妨害するといった間接的な方法も導出され得るのである。

宇宙において私の行動の自由を確保し、敵に行動の自由を与えないことの重要性は高まっているが、人工衛星のような宇宙アセットの直接的な破壊は、デブリの発生の問題があることから、自国の「行動の自由」にも多大な影響を与えるとといった制約が存在する。しかし、重心の考え方に基づき作戦を計画立案することでシステムの無力化に着目したアプローチが導出可能になるのである。このように、作戦領域が宇宙へと拡大しても、重心分析の重要性に変わりはないのである。

(2) サイバー

スローン (Elinor Sloan) は、サイバー領域での戦争を巡る戦略思想は揺籃期にあり、その方法論やアイデア、原則等はまだ初期の段階であると述べている。そのため、サイバー空間における「情報戦争」を巡る議論も変化が大きく、1990年代における論点が「情報戦争は純粋に防御的なものか、それとも攻撃的なものか使えるか」といったものであったのに対し、2010年代ではサイバー戦争における攻撃能力とそれに伴うドクトリンの開発に論点が移ってきたと述べている⁴⁰。この背景には、2008年のロシアとジョージアとの戦争が明らかにした、サイバー攻撃の役割が影響を及ぼしていると考えられる。またサイバー攻撃の特徴についてスローンは、紛争の開始期間、もしくは先制的な時点で仕掛けるのが最適であり、持続的かつ定期的に実施するようなものではなく、最大の効果を得るため、通常兵器の攻撃との密接な同期が必要で、攻撃を受けた側は、即時に対応してくるものであり、たった一度の「青天の霹靂」の「奇襲」に最適なものとも述べている⁴¹。そうであれば、サイバー領域の戦いは、孫子の「其の意わざるに出づ⁴²」ための、一つの手段であり、現時点では、それだけで戦争の様相を変えるようなものではないのかもしれない。

⁴⁰ エリノア・スローン『現代の軍事戦略入門 [増補新版] ー陸海空から PKO、サイバー、核、宇宙までー』奥山真司、平山茂敏訳、芙蓉書房出版、2019年、295頁；ロシアのサイバー戦争に関する戦略思想としてまとめた文書は存在しないものの、2008年8月のロシアのジョージアに対するサイバー攻撃（ロシアが行ったという証拠はないが）は、サイバー空間での攻撃が通常空間での戦闘と協調したものであるとして史上初であるといわれる。また、ロシアはジョージアのサイバー面での「重心」をジョージア政府の国外との通信と対外発信の能力とみて、ジョージアのハッカーに対する攻撃も実施したとしている。スローン『現代の軍事戦略入門』315頁。

⁴¹ 同上、328-329頁。

⁴² 杉之尾宜生『[現代語訳] 孫子』日本経済新聞出版社、2014年、29頁。

その一方で、サイバー領域で戦うというのも、それほど新しい概念ではない。小説の中の話であるが、19 世紀にもサイバー攻撃に通ずる考え方があった。例えば、『巖窟王』もしくは『モンテ・クリスト伯』の描写にそれを見ることができる⁴³。1838 年、当時のフランスでは長距離の情報伝達に腕木通信⁴⁴が使われていた。見晴らしの良い場所に高い支柱を建て、これに 3 本の腕木を付け、この腕木の形態で文字・数字を表現し伝達した。目視範囲内でしか通信ができないが、中継所を多数設けることにより、遠距離に情報を伝達する。主人公であるモンテ・クリスト伯爵は、中継所の信号手を買収し、「スペインで内乱が起こった」との偽の情報を伝達させ、スペイン公債の暴落をねらった。伯爵の仇敵である銀行家タングラールは、スペイン公債を多数保有していたが、「スペイン内乱」の偽情報により公債を速やかに売却する。やがて「内乱」が偽情報であることが明らかになると、公債の値段は反発して跳ね上がり、タングラールは致命的な大損をすることとなる。

中継所の信号手という弱いノードに対して買収という「火力」を使用することで、意図的にフェイクニュースを流布して敵に打撃を与えるという発想は、まさにサイバー攻撃の考え方である。この事例を *NWP5-01* の重心分析に当てはめたものが表 2 である。

表 2 モンテ・クリスト伯の重心の分析

目標 (Objective)	仇敵タングラールの破滅
決定的強点 (CS)	タングラールの莫大な財産
致命的弱点 (CW)	情報伝達の速力
重心 (CG)	タングラールの財産のうちのスペイン公債
重要能力 (CC)	情報に基づき資産を運用する (6 つの機能のうち、情報のみを記述)
重要要件 (CR)	腕木通信
致命的脆弱点 (CV)	腕木通信の通信中継所の信号手
決勝点 (DP)	腕木通信への偽情報の挿入

(出所) 筆者作成。

⁴³ モンテ・クリスト伯の事例のアイデアは、次を参照。坂井修一「19 世紀のサイバー攻撃」『日本経済新聞』2020 年 11 月 22 日。

⁴⁴ 海上自衛隊ホームページによれば、諸外国海軍に広く使用される「セマホア信号」は、この腕木通信を参考に考案された。海上自衛隊ホームページ「手旗でメッセージ」www.mod.go.jp/msdf/special/flag/。

もう一つの例として、20 世紀初頭の海底ケーブルに関する事例が挙げられる。海底ケーブルの敷設も 19 世紀までさかのぼる。1904 年、日露戦争に際して日本軍は、ロシア海軍の拠点であった旅順を封鎖するため、ロシアの敷設した海底ケーブルを切断している⁴⁵。その一方で、日本軍は 1905 年 1 月に軍用の海底ケーブルを佐世保、下関から朝鮮半島の間に張り巡らし、聯合艦隊旗艦「三笠」の待機する鎮海湾と日本国内を有線で接続した。これら海底ケーブル網を利用した情報の伝達態勢をもって、聯合艦隊はバルチック艦隊の来寇に備えたのであった⁴⁶。

現在においても海底ケーブルは重要な通信インフラであり、例えば 2020 年末、「太平洋の島しょ国を結ぶ海底ケーブルや通信事業に中国企業が参入を目指す例が相次ぎ、オーストラリアや米国が警戒を強めている」という新聞記事が掲載された⁴⁷。太平洋島しょ国は米中の覇権争いの最前線であり、この地域は米国やオーストラリアにとって地政学的に重要な意味を持っている。そのような地域において、中国は、中国大陸と台湾は一つの国に属するという「一つの中国」の原則を支持することとの引き換えに、この地域における脆弱な通信網をはじめとする各種インフラ整備に援助を行うというのだ。中国企業は中国政府の情報活動に協力する義務があり、中国企業が敷設する海底ケーブル等は「諜報活動に利用される恐れがある」と言われている⁴⁸。海底ケーブルは、日本のような島国にとっては重要なインフラである。特にインターネットの接続は、通信容量の観点から銅線から光ケーブルに転換した海底ケーブルへの依存が高い。サイバー領域に関する攻撃は、サイバーセキュリティに代表されるようなソフトウェアに関連したイメージがあるが、海底ケーブルの切断などの物理的破壊という方法も採り得るのであり、復旧に長時間を要することに鑑みれば、その危険性は十分に高い⁴⁹。この事例を *NWP5-01* の重心分析に当てはめたものが表 3 である。

⁴⁵ 土屋大洋『暴露の世紀—国家を揺るがすサイバーテロリズム』角川新書、2016 年、183 頁。

⁴⁶ 海軍軍令部「明治 37.8 年海戦史 第 4 部 防備及び運輸通信 巻 4」アジア歴史資料センター、Ref. C05110109300。

⁴⁷ 『日本経済新聞』2020 年 12 月 30 日。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 土屋『サイバーセキュリティと国際政治』137 頁。

表 3 海底ケーブルの重心の分析

目標 (Objective)	情報優位の獲得
決定的強点 (CS)	地球規模での高速通信網
致命的弱点 (CW)	外国との高速通信接続の代替手段
重心 (CG)	地球規模での高速通信網
重要能力 (CC)	データ通信により情報を伝達(6つの機能のうち、指揮統制のみを記述)
重要要件 (CR)	海底ケーブル関連施設 海底ケーブル ケーブル 陸揚げ局 (端末装置、給電装置、監視装置) 敷 設船 分析装置
致命的脆弱点 (CV)	海底ケーブル陸揚げ施設 浅海域のケーブル
決勝点 (DP)	海域のケーブルの物理的な切断

(出所) 筆者作成。

平素、船の活動の多い近海においては、漁船の錨や漁網で海底ケーブルが切断される事故が絶えないため、港湾関係者や漁業関係者に海底ケーブルの位置は通報されている。このため海底ケーブルの敷設場所や陸揚げ場所を完全な秘密にしておくことは難しい。海図や地図などで正確な位置を公表せざるを得ない⁵⁰。

このように、サイバー領域を巡る戦いも過去にさかのぼれば、システムの機能を無力化するため、サイバー空間そのものでなく、物理的な領域において攻撃を行った例が見られる。サイバー空間を利用するシステムにおける脆弱なノードを見出して攻撃し、我に有利な状況を作するという考え方は、19世紀には既に発想されていたのである。サイバー領域における戦いもまた、機動戦、重心の考え方によって理解できるのである。

(3) 電磁波

宇宙やサイバーを「領域」とする議論が多く見られるが、電磁波については、そのような議論はあまり見られない。そのため、電磁波が「領域」であるのか否かという点については疑問も残るが、他方で軍事における電磁波の利用には歴史的な蓄積がある。ストレンジは、著書の中で、1940年のバトル・オブ・ブリテンにおける、英国の作戦上のCGは英国空軍戦闘

⁵⁰ 同上、138頁。

機軍団であり、CV は英国のレーダーシステムの脆さと弱さであったが、ドイツ空軍はその重要性を認識しなかったと指摘している⁵¹。

この事例を *NWP5-01* の重心分析に当てはめたものが表 4 である。

表 4 バトル・オブ・ブリテンの重心の分析

目標 (Objective)	英国本土防衛
決定的強点 (CS)	組織化された戦闘機軍団
致命的弱点 (CW)	レーダー関連施設
重心 (CG)	英空軍 戦闘機軍団
重要能力 (CC)	ドイツ空軍の攻撃に対し適時に対応 (6 つの機能のうち、防御のみを記述)
重要要件 (CR)	ドイツ空軍の攻撃の時期、規模、場所の早期警戒
致命的脆弱点 (CV)	レーダーシステムの脆さと弱さ
決勝点 (DP)	レーダーシステムの機能の停止

(出所) Strange, “Center of Gravity & Critical Vulnerabilities”に基づき筆者作成。

現代でも早期警戒や要撃管制のために電磁波の使用は必須であり、バトル・オブ・ブリテンから導出された CC、CR、CV は、そのまま現代の軍事作戦において適用可能といっても過言ではない。電磁波利用に関する技術的な進歩を遂げた現代において、電磁波は戦術データリンクシステムや弾道ミサイル防衛システムといった高度な軍事システムに必須の要素となっている。換言すれば、電磁波も人類が自在にそれを操るようになった時から、機動戦を実践し、重心にアプローチするための有用な方法となり、兵器システムの発展に伴い、その重要性は増し続けている。そのため、例えば敵の防空レーダーシステムを無力化し、作戦目標の達成を図るというアプローチは、技術的に高度化した現代の軍事作戦においても引き続き採用されている⁵²。第二次世界大戦当時に比べれば現代の軍事技術ははるかに高度に発展しているが、重心分析から得られる CC、CR、CV といった要素は、バトル・オブ・ブリテンのそれと変わることはないのである。

⁵¹ Joe Strange “Center of Gravity & Critical Vulnerabilities,” p. 84. バトル・オブ・ブリテンとは、第二次世界大戦中、英国本土爆撃を企図するドイツ空軍と英国空軍との間で戦われた大規模な航空戦である。

⁵² 例えば湾岸戦争の開戦当初、イラクの防空システムを重心として選定し、攻撃機による攻撃に先立ってレーダーサイトを攻撃している。

敵の電磁波利用を無効化しようとするアプローチは、作戦領域の拡大に伴い多様化している。例えば、2007 年のイスラエル空軍によるシリアの原子力施設の爆撃では、爆撃に先立って、イスラエルはシリアの防空施設を「攻撃」し機能を停止させた。その後、シリア全土の防空システムは、イスラエル空軍機が目標施設を破壊し、帰投するまでの間、沈黙したという。この事例の特徴は、シリアの防空施設に対する「攻撃」が、物理的な攻撃や電子的な妨害ではなく、サイバー攻撃であったことにある⁵³。

防空レーダーシステムをサイバー攻撃で沈黙させるというのは、電磁波領域とサイバー領域の統合ともいえる。敵の宇宙利用を地上の支援施設の破壊や通信妨害によって阻止しようとするアプローチも、宇宙領域と他の領域を統合した軍事作戦である。このように、個別の作戦領域を統合することは軍事的に有効であり、その合理性は重心分析を通じて求められるのである。

おわりに

重心とは、戦争の目的を達成するため、敵のそれには全力をもって攻撃すべきものであり、我の重心については、厳重に守るべきものである。19 世紀のクラウゼヴィッツの時代とは異なり、21 世紀の今日においては、重心そのものは厳重に防御されているため、直接攻撃することはより難しくなっている。適切な重心分析によって CV あるいは DP に狙いを定めることの重要性はこれまで論じてきたとおりである。また、軍事領域が宇宙、サイバー、電磁波へと拡大したことで、軍事作戦として採り得るアプローチはいよいよ多様化している。このように複雑な情勢において、各領域を統合し、軍事的に合理的で有効な作戦計画を策定することの重要性はいよいよ高まっているといえよう。そして、そのような作戦立案を可能たらしめる方法論こそが重心分析なのである。換言すれば、軍事領域が宇宙、サイバー、電磁波へと拡大したことで、重心分析の重要性は高まったのである。

既に議論したとおり、重心分析については様々な批判があるが、それは、分析手順が容易には使いこなせないものであるからだろう。その理由は、重心分析においては様々な要素を考慮する必要があるため、虎の巻となるような方法論を示すことが難しいからだと考えられる。本稿では、米海軍

⁵³ Richard B. Gasparre, "The Israeli 'E-tack' on Syria – Part I," *Airforce Technology*, www.airforce-technology.com/features/feature_1625/.

の *NWP5-01* の方法論を適用して、新領域の戦いに関連する事例を検証してきた。その行きつくところは、作戦計画の立案の本質は、どこかにある正解を探し出すということではなく、いかに発想するかにあるということであろう。それゆえ、過去の様々な事例に当たり、自ら研究しておくことが必要なのは言うまでもないであろう⁵⁴。

本稿では、こうした観点も踏まえ、宇宙、サイバー、電磁波の新領域にかかわる重心の分析を試みた。ここで気を付けなければいけないことは、過去の事例の分析によって得られた結果をそのまま今この時に完全に適用できるものではないということである。作戦には、様々な環境要因とともに、その文脈が重要であって、目的や彼我の兵力によって、達成すべき目標や採り得る手段が大きく異なるということは肝に銘じておかねばならない。

様々な議論はあるものの、計画の立案における重心分析の重要性は明らかであろう。それは、あたかも大海原での航海の計画を立てるのに似ている。現在地を明らかにし、目的地を決定しなければ、針路が定まらないように、守るべき我の重心、打倒すべき敵の重心（あるいは重心に多大な影響をあたえ、目的を達成するための CV）が明らかでなければ、作戦の努力の方向性を明確にできないということである。

スローンは、今日の戦争において戦略的效果を追求する上では「統合」が必須であり、任務の達成には政治目的とともに達成する海、陸、空、宇宙そしてサイバー部隊のすべてを勘定に入れなければならないと、領域横断の重要性を述べている⁵⁵。

クラウドヴィッツには、重心の選択肢として敵国かその同盟国の軍隊、あるいは敵国の首都しかなかった。しかし、今や作戦領域は陸海の 2 次元から空中、水中を含む 3 次元に、加えて、宇宙、サイバー空間に広がっている。本稿では、宇宙、サイバー、電磁波に関し、人類がこれらを利用するようになった時点から、すでに重心分析において考慮すべき要素であったことを確認した。サイバー領域における活動は、他の領域との垣根をやすやすと超える手段である。また、物理的な領域での敵の行動の自由を制約するためにサイバーや電磁波を利用する。逆にサイバーなどの物理的に火力を発揮し辛い敵に対しては、関連する物理領域の破壊で行動の自由を

⁵⁴ 秋山真之は、戦術（筆者注：現在の作戦に該当）を学ぶには、戦史を原理原則まで分解し、時代に合わせた改良を不断に加え、実戦で体得する代わりに、図上演習を実施することが必要であると海軍大学校で教務している。秋山真之『海軍基本戦術』戸高一成編、中公文庫、2019 年、11-20 頁。

⁵⁵ スローン『現代の軍事戦略入門』384 頁。

制約する。そういった、他の領域との相互作用を意識した手法が、新領域を含む戦いにおいて今まで以上に必要であることが明らかになった。したがって、陸海空の統合ばかりではなく、宇宙、サイバー、電磁波を含めたすべての領域に目を配った重心分析に意を払う必要がある。

今後、新領域の利用が拡大していく傾向にある中で、ゲームチェンジャーと呼ばれる革新的な変化をもたらす「もの」が現れるであろう。その「もの」がどのような形態をとるのかは、何のアイデアも持たないが、重心という観点からは、作戦領域を複合的に分析し続ける限り、我々は重心分析という方法論を適用し続けられるものと考えている。

是非とも、計画を立案する際には、向かう先である重心について十分に分析をするべきなのである。

「保護する責任」における軍事介入の基準の問題点

— リビア軍事介入における出口戦略 —

福澤 光恭

問題の所在

戦略研究とカナダ、アメリカの安全保障を専門とするスローン (Elinor Sloan) は、人道危機に際し人々を保護することを目的に行われる軍事介入である「人道的介入」¹について、国際社会が「中立的」な意図によって行動できない明らかな例として挙げている²。

国際法には、1648年のウェストファリア条約後に提起されて以来、暗黙的に守られてきた「一国の国内管轄事項に他の国家・国際組織が干渉してはならない」という「不干渉 (あるいは、国内問題不干渉、内政不干渉) の原則」がある³。当該原則について国際連合 (国連) 憲章は「(不干渉) 原則は第7章に基づく強制措置の適用を妨げるものではない」という例外を示してはいるが⁴、冷戦期間中には強制措置が適用されることはなかった。しかし、冷戦の終結以降、1994年のルワンダにおけるツチ族の虐殺、1995年のボスニアにおける殺戮事件のような、我々の共通の人間性のすべてに影響する組織的・徹底的な人権侵害が生じたため、当時事務総長であったアナン (Kofi Annan) は、国連安全保障理事会が人道的介入を許可する際のガイドラインを決定する必要性を提唱した⁵。

その戦略的考察の結論が、「保護する責任 (Responsibility to Protect: R2P)」構想である⁶。当該構想は、独立した有識者からなる「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」が2001年12月に公表した同名の報告書に由来し、「国家主権は責任を意味し、人々を保護する主要な責任は国家自身に

¹ 中内政貴、高澤洋志、中村長史、大庭弘継編『資料で読み解く「保護する責任」—関連文書の抄訳と解説—』大阪大学出版会、2017年、49頁、ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/。

² エリノア・スローン『現代の軍事戦略入門 [増補新版] —陸海空からPKO、サイバー、核、宇宙まで—』奥山真司、平山茂敏訳、芙蓉書房出版、2019年、239頁。

³ 栗林忠男『現代国際法』慶應義塾大学出版会、1999年、154頁。

⁴ 国連憲章第2条第7項。

⁵ UN Doc. A/54/1, August 31, 1999; UN Doc. SG/SM/7136/GA/9596, 20 September, 1999.

⁶ スローン『現代の軍事戦略入門』239-240頁。

あり、内戦などにより、民衆が深刻な被害を受けており、かつ、その国家がそれを回避し、又は防止しようとせず、又はすることができないときには、国際による保護する責任が不干渉原則に優越する」という基本的原則のもと、「予防する責任」、「対応する責任」、「再建する責任」の3要素を包含するものとなっている⁷。

冷戦終結後の教訓を受けて導出された R2P は、2011 年のリビアへの軍事介入に適用され、一部では人々を保護する国際的関与の重大な先例として高く評価された。一方で同介入は、その後リビアにおいて多数の民兵組織が対立しあう混沌とした状況を惹き起こした⁸。リビアを破綻国家のような様相に変貌させたため本介入は「破局的な失敗」とも言われており、民族紛争、軍事介入及び核不拡散を専門とするクーパーマン(Alan Kuperman)は、リビアに軍事介入したこと自体が間違いであったとも指摘している⁹。では、リビアへの軍事介入はその基準にどのような問題があったのであろうか。

国連憲章に明確な規定はないものの、R2P と同様に安全保障理事会の承認のもとに実施される活動に国連平和維持活動(Peace Keeping Operation: PKO)があるが、これに対しては2000年にオランダから、「出口戦略(Exit Strategy)¹⁰」の問題が提起されている。これは、1995年7月にボスニア・ヘルツェゴビナで生じた「スブレニツァの悲劇」という、オランダ部隊が近傍に存在したにもかかわらず、兵力等の不足により、ムスリム人が約7,000人のボスニア・セルビア人勢力により殺害されたとされる事案に起

⁷ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Center, 2001; 川西晶大「「保護する責任」とは何か」『レファレンス』第57巻第3号、2007年3月、17頁。

⁸ 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』84-85頁; 土佐弘之「R2Pのメルトダウン -UNSC1973前後の「責任のあり方」をめぐる政治」『国際協力論集』第24巻第2号、2017年1月、120頁。

⁹ 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』84-85頁; 土佐「R2Pのメルトダウン」120頁; Alan J Kuperman, “A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO’s Libya Campaign,” *International Security*, Vol. 38, No. 1, 2013, pp. 133-136.

¹⁰ 「出口戦略」とは、紛争地域においてその地域の当事者自らによって維持されるような平和を目的とした長期計画—全般的な戦略であり、「出口」はそうした永続的な平和の達成というかたちで任務が終了することに基づくものであり、マンデートの明確化等を含む「戦略ある撤収」を意味する。酒井啓亘「国連平和維持活動(PKO)における部隊提供国の役割 -国連エチオピア・エリトリアミッション(UNMEE)へのオランダ参加問題を手がかりに-」『外務省調査月報』2002年度3号、2003年3月、63頁を参照。UN Doc.S/2000/1072, November 7, 2000; ; 国際連合広報センターHP「平和の維持」、www.unic.or.jp/activities/peace_security/peace_keeping/。

因する。この事案は、一時は情勢に伴い4,000～5,000人にまで増員した駐留員を以前より少ない500名程度まで減員した時期に生じた。本事案は、リビア軍事介入のように「破局的な失敗」とまでは称されていないが、オランダ国内ではオランダ軍が近傍に駐留していたにもかかわらず生じた事案として、その原因究明のために報告書が提出され、その後のオランダのPKOへの参加を消極的にするほどの問題となった¹¹。

本論では、PKOもR2Pと同様、安全保障理事会の承認に基づく活動であり、平和維持の目的ではあるが国連憲章第7章による「確固たる」任務の下では、自衛の場合のみならず文民を保護するためにも武器の使用が認められ、軍事、警察など多くの要素を持つ活動であることから¹²、その問題点が類似している可能性があることを念頭に、ICISSが示す軍事介入の基準とリビア軍事介入時及びその後の情勢を、R2Pという判断基準に関連する議論と対比することで、「軍事介入の基準」のうち、PKOでも問題として取り上げられた「出口戦略」に関わる内容を含む基準である「成功に対する合理的な期待」に問題があった可能性について確認する。

まず、第1節では、R2Pとその要素、ICISSの提示した軍事介入の基準、そして国連が保護する責任とその要素から再整理した3本柱という、軍事介入の原理原則について確認するとともにR2Pという判断基準が巻き起こした議論、すなわち軍事介入の基準の問題点について整理する。

第2節ではリビア軍事介入の経緯と、軍事介入後から破綻国家となるまでの国連及びリビアの状況を確認し、次節において第1節で確認した原理原則及び軍事介入の基準の問題点との関係性を確認するための素材を抽出する。

第3節では、第1節で確認した原理原則及び軍事介入の基準の問題点と、第2節で抽出したリビア軍事介入における問題点を対比し、リビアが破綻国家の様相を呈した要因が軍事介入の基準の問題点のうち、「成功に対する合理的な期待」にあった可能性について明らかにする。

1 保護する責任における軍事介入の基準の問題点

本節では、R2Pにおける軍事介入の基準とその問題点について明らかにするため、R2Pの概念から確認する。

¹¹ 酒井「PKOにおける部隊提供国の役割」47-55頁。

¹² 国連広報センターHP「平和の維持」。

(1) 保護する責任と軍事介入の6つの基準

R2Pとは、先に述べたとおり、「予防する責任」、「対応する責任」、「再建する責任」の3要素を包含している¹³。この概念は、2005年に実施された国連総会において審議がなされ、その成果文書には、どの国からも反対が示されないような内容に落ち着かせるため、R2Pの概念と対象となる範囲をジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪に限定することが盛り込まれた¹⁴。

同成果文書では、R2Pに基づく軍事介入が明白に擁護される場合として以下の6項目を定義し、軍事的介入の6つの基準として扱っている¹⁵。

- ①正当な理由：人間の保護を目的とする軍事介入は、例外的かつ特別な措置であり、それが是認されるのは、大規模な人命の喪失または大規模な「民族浄化(Ethnic Cleansing)」のような重大かつ取り返しのつかない危害が人々に加えられている場合、または、まさに加えられようとしている場合でなければならない。
- ②正当な意図：介入の主要な目的は、介入国にその他の動機があるかに関わらず、人々への危害を停止または回避することでなければならない。
- ③最終手段：軍事介入は危険の予防ないし平和的解決のための非軍事的な選択肢が全て検討され、軍事介入より弱い措置では成功の見込みがないと信じられる合理的な根拠がある場合にのみ、正当化される。
- ④比例的な手段：企図される軍事介入の規模、期間及び強度は、人間の保護という限定された目標のための必要最小限(minimum necessary)のものでなければならない。
- ⑤成功に対する合理的な期待：介入を正当化する危害を停止または回避できそうであり、不作為による帰結よりも作為による帰結が悪くなりそうにないという合理的な見込みがなければならない。
- ⑥正当な権限：人間の保護を目的とする軍事介入の許可に関して、国連安全保障理事会以上に望ましく、適切な機関は存在しない。従って、全ての場合において、軍事介入の実行に先立って安全保障理事会の許可が求められるべきであり、安全保障理事会は、介入の許可を求めるいかなる要請も迅速に対処すべきである。また、常任理事国5か国は、彼らの核心的国益にかかわつ

¹³ ICISS, *The Responsibility to Protect*. 川西「『保護する責任』とは何か」17頁。

¹⁴ 国連総会決議 60/1(世界サミット成果文書)、UN Doc. A/RES/60/1, October 24, 2005; 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』25-26頁。

¹⁵ ICIC, *The Responsibility to Protect*, pp. 32-37.

ていない問題において、人間の保護を目的とする軍事介入に大多数の支持がある場合、決議の採択を妨害するような拒否権を使用しない¹⁶。

なお、前述の「保護する責任」の3要素は、2008年に実施された潘基文国連事務総長のベルリン演説において、「国家の保護責任」(第一の柱)、「国際的な援助と能力構築」(第二の柱)及び「時宜に適用する断固とした対応」(第三の柱)の「三つの柱」に形を変え、再構築されている¹⁷。

(2) 軍事介入の基準の問題点

これら 6 つの基準のうち、スローンは「正当な権限」、「正当な理由」、「正当な意図」及び「成功に対する合理的な期待」の 4 つに関する論点に言及している¹⁸。

正当な権限については、ICISS の報告において、一部委員からの指摘にもかかわらず、成立を優先する委員会全体の動きと事務総長の強い意向が反映され、国連安全保障理事会が人間の保護を目的とした介入を許可するに適切な機関であるとされていることが問題である。ここには、安全保障理事会の意思決定の遅さ、主要地域における過小評価、そして 5 人の常任理事国の拒否権の政治的性質、軍事介入の政治化の問題が内在している。特に政治の問題については、常任理事国 5 か国は各国の国益が関与しない場合であっても介入を拒否しないことに同意すべきであると批判されている¹⁹。

正当な理由については、主権国家が市民を保護する能力を失った時にその他の国家と国際組織が介入の合意に達するため、武力行使を正当化する残虐行為というものの明確な基準が存在しないことが問題である。例えば、何が極端な人道的緊急事態と認定するに必要な要素であるのかといった、R2P が適用される具体的な基準が存在しないのである。また、「大規模」を定量化することを試みていないため、解釈に大きな不一致があることも示唆されている。ジェノサイド、人道に対する罪、民族浄化が発生したという情報は、その言葉だけで人道上の緊急事態を予感させるかもしれないが、

¹⁶ スローン『現代の軍事戦略入門』241 頁；ICISS, *The Responsibility to Protect* ; 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』25-26 頁。

¹⁷ 潘基文国連事務総長ベルリン演説、UN Doc. SG/SM/11701, July 17, 2008 ; 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』28-31 頁。

¹⁸ スローン『現代の軍事戦略入門』240、242 頁。

¹⁹ Jeniffer Welsh, Carolin Thielking and S. Neil MacFarlane, “The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty,” *International Journal*, Vol. 54, No. 4, 2002, p. 504.

それを客観的に評価する方法がないため、R2P に基づく軍事介入の要件を満たすかどうかの評価ができず、軍事介入実施の可否について適切な判断を行うことが難しいという問題が存在しているのである²⁰。

正当な意図については、軍事介入を純粋に人道的な動機で実施すると主張すること自体が逆効果となる可能性があることが問題である。国際関係における問題への関心と実施する価値の不可避な関係を考慮すれば、純粋に人道的な動機による軍事介入となりうる事案を探し求めなければならなくなる²¹。また、ICISS の報告書では、軍事行動にはコストとリスクの問題があるため、実際には介入国がある程度自己利益を主張することができるようにすることが必要な場合があると述べられている。なぜならば、一般に国民は、短期の利益のために、長期の利益を犠牲にすることを主張する傾向にあり、外国における福祉を国内の優先事項よりも優先することには疑問を持つとされるためである²²。

最後に、成功に対する合理的な期待については、短期と長期の軍事介入による結果についてそのバランスをどのようにとるのか、そして、あるグループと他のグループとのバランスをどのようにとるのか、更には、これらの問いに答えられない場合、「合理的な成功の見込」とはそもそもどういう意味なのかという問題がある²³。ICISS の報告書では、「特に、限定的な人間の保護を目的とした軍事行動が、その過程でより大きな紛争を引き起こす場合や、一部の人間が大国を巻き込んだ大規模な地域紛争のために、受け入れがたい犠牲を払わなければ救えないような場合、現実がどんなに苦しくても、強制的な軍事行動は正当化されない」とされている²⁴。

2 リビア軍事介入

本節では、リビア軍事介入における前後の経緯について確認する。その際、事後の調査等によって確認された事実についても確認する。

(1) リビア軍事介入までの経緯

2010 年 12 月にチュニジアから始まった「アラブの春」は、2011 年になって、42 年間変化のなかったリビアのカダフィ (Muammar Qadhafi)

²⁰ Ibid., pp. 497-499.

²¹ Ibid., pp. 496-497.

²² ICISS, *The Responsibility to Protect*.

²³ Welsh et al., "The Responsibility to Protect," p. 504.

²⁴ ICISS, *The Responsibility to Protect*.

独裁政権にも波及した²⁵。クーパーマンの調査によれば、2011 年 2 月中旬、リビアの人々は、その抑圧的な支配を全世界が憎んでいた独裁者カダフィに対して、全国規模の非暴力的な抗議行動を起こした。カダフィは、平和的な抗議者たちを撃つよう彼の軍隊に命令し、最初の 3 回の抗議に対する対応において数千人の市民を殺害したとされる。特に東部の都市ベンガジでは、このような政府の残忍な暴力に対し、平和的だとされた抗議者たちは、自衛のために武器を手にして反乱を起こした。これに対しカダフィは、地上部隊には居住地にいる大量の市民を重火器で無差別に攻撃させ、空軍には民間人を爆撃させるという無分別で不釣り合いともいえる方法で報復した。

国連は情勢に鑑み、2 月 26 日の安全保障理事会において全会一致で安保理決議 1970 を採択した。同決議において、カダフィ政権の実施したデモの弾圧や一般市民への暴力に代表される甚大かつ組織的な人権侵害を、人道に対する罪の発生として、「リビア国民を守るリビア当局の責任」に言及し、保護する責任の第 1 の柱である「国家の保護責任」の不履行に該当すると認め、リビア政府に暴力の即時停止、人々の正当な願望を満たすよう要請した。また、カダフィ政権主要人物の資産凍結等、第 3 の柱である「時宜に適う断固とした対応」が取られた²⁶。

しかし、リビア情勢は好転せず、引き続き政権による弾圧等が生起する状況であったため、安全保障理事会は賛成 10、棄権 5 (ロシア、中国、インド、ブラジル、ドイツ) で 3 月 17 日に安保理決議 1973 を採択した²⁷。同決議では、カダフィ軍からリビアの民間人を保護するため、飛行禁止区域を設定するとともに、占領軍以外のすべての必要な手段が承認された。決議に基づき、アメリカ及び NATO の主導による、空爆をはじめとするリビアへの介入が実施されたことで、これまで悪化の一途であった情勢は徐々に変化し、8 月にはカダフィ政権を打倒し、リビアに代議制政府への道を開くことができたとされる。この一連の軍事介入が、「保護する責任」という新たな規範を成功裡に実施するための新たなモデルとして確立したというのが通説である²⁸。

²⁵ Robert Hugh, “Who said Gaddafi had to go?” *London Review of Books*, 2011, pp. 8-18.

²⁶ 国連安全保障理事会決議 1970 (リビア)、UN Doc. S/RES/1970, February 26, 2011.

²⁷ 同上; 安全保障理事会決議 1973 (リビア)、UN Doc. S/RES/1973, March 17, 2011; 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』75-78 頁。

²⁸ Kuperman, “A model Humanitarian Intervention?” pp. 107-108.

一方で国連によるリビア軍事介入の経緯に関して、事後判明した事実がある。第一は、カダフィ政権による「平和な市民への攻撃」の信憑性に関わる事実である。カダフィ政権の治安部隊は、抗議者たちの暴力がエスカレートし、拡大するまでは致命的な武力行使は控えていたのである²⁹。当時、抗議行動の参加者に死傷者は発生していたが、多くの抗議行動に参加したリビア人は、石や火炎瓶を政府機関に投げつけ、警察署に放火をしたともされており、決して大人しいものではなかった。また、これに対する警察の対応は当初、放水やゴム弾での対応であった。初期には、抗議者のうちの 1 名が銃で撃たれたとの報道もあったが、これは 1 年も前の映像であり、後に誤報であることも認められている。つまり、「純粹に平和的な抗議者たちを攻撃することで暴力を開始したカダフィ軍」という西側メディアが作り出した悪のイメージは事実と反しており、カダフィ政権は最終的には抗議行動の参加者に強硬に対応はしたが、当初から民間人を標的にしたり、「無差別に」に武力に訴えたりすることはなかったのである³⁰。

第二は、カダフィ政権は無差別攻撃を企図していなかった可能性である。人権保護のために活動する国際的な非政府組織 (NGO) であるヒューマン・ライツ・ウォッチ (Human Rights Watch: HRW) の調査によれば、戦闘の最初の 7 週間で、ミスラタで 949 人が負傷し、そのうち女性は 22 人、子どもは 8 人だった³¹。これは、949 人という負傷者全体に占める女性の割合が 3%未満であることを意味し、居住地において無差別に民間人を標的にしたのであれば、女性の負傷率は 3%ではなく 50%に近づくはずであることから、政府軍が戦闘員だけを標的にしようとしていたことを示唆している³²。さらに、HRW はこの最初の戦闘期間中に、40 万人都市であるミスラタの医療施設は反政府勢力や政府軍を含む計 257 人の死者を記録したと報告している³³。これは、戦闘の最も激しい地域でのほぼ 2 か月間の無差別攻撃による死者の割合が 0.07%未満であることを意味し、政府が無差別攻撃を避けた証拠とも解釈しうる。HRW の報告書では、カダフィ政権が国際法に違反し、「民間人や民間施設を標的にしている」と非難しているが、

²⁹ “Libya Protests: Second City Benghazi Hit by Violence.” *British Broadcasting Corporation (BBC)*, February 16, 2011, bbc.co.uk/news/world-africa-12477275.

³⁰ Kuperman, “A model Humanitarian Intervention?” pp. 111-113.

³¹ Human Rights Watch (HRW), “Libya: Government Attacks in Misrata Kill Civilians: Unlawful Strikes on Medical Clinic,” April 4, 2011, www.hrw.org/news/2011/04/10/libya-government-attacks-misrata-kill-civilians.

³² Kuperman, “A model Humanitarian Intervention?” p. 111.

³³ HRW, “Libya.”

そのデータを詳細に読み取れば、逆に無差別攻撃が行われたとは言えないことが明らかになる³⁴。

第三に、NATO の介入目的の正当性に対する疑念である。R2P が安全保障理事会で承認されたのであれば、当然、軍事介入の基準に示す「正当な意図」が守られているはずである。しかし、NATO による軍事介入を安保理決議 1973 から逸脱した違法なものと見做す議論もある³⁵。カダフィの打倒により成立した政権交代 (レジーム・チェンジ) は、安保理決議 1973 の「必要なすべての措置」という言葉で暗にカバーされ、巧みに起草された安保理決議により、政権交代をもたらすための戦争が黙認されたことは明らかであった³⁶。

戦争の防止、平和な世界の構築のために活動する NGO である国際ナショナル・クライシス・グループ (International Crisis Group : ICG) も、「この介入の公の正当化の理由は市民の保護であったが、死傷者や難民として戦争の犠牲となった市民はかなりの数に上っており、NATO の作戦を支持する西側の主要国の政府は、その目的が政権交代であることを隠そうともしていない」と報告しており、当初から軍事介入の目的は、政権交代であったと言える³⁷。

(2) 軍事介入後のリビア

NATO による空爆は、2 月 26 日の安保理決議 1970 に基づき、3 月 19 日、反体制派を支援する形で開始された。当初は米国が主導し、以後 NATO に引き継がれた空爆は、撤退中のカダフィ軍やカダフィ政府の拠点に対する爆撃という、安保理決議 1973 が許可する文民保護の武力行使の範囲から外れる行為も実施された。空爆により市民にも多くの被害が発生したが³⁸、10 月 20 日のカダフィの死を経て安保理決議 2016 が採択され、同月末をもって空爆等の R2P としての軍事介入が終了することとされた³⁹。

³⁴ Kuperman, “A model Humanitarian Intervention?” p. 112.

³⁵ 例えば、Kuperman は「人道的介入で破綻国家と化したリビア —なぜアメリカは判断を間違えたのか—」『Foreign Affairs Report』2015 年 4 月号、57-68 頁、において、「ロシアの態度を硬化させ、シリアにおける和平交渉を難しくしたのは NATO が国連安保理決議を超えて体制変革路線をとったからだ」と批判している。

³⁶ Hugh, “Who said Gaddafi had to go?” pp. 8-18.

³⁷ International Crisis Group (ICG), “Popular Protest in North Africa and the Middle East (V): Making Sense of Libya,” *Middle East/North Africa Report*, No. 107, June 6, 2011, p. i; 土佐「R2P のメルトダウン」119 頁。

³⁸ “Airstrikes Clear Way for Libyan Rebels’ First Major Advance,” *New York Times*, March 27, 2011.

³⁹ 安全保障理事会決議 2016 (リビア)、UN Doc. S/RES/2016, October 27, 2011。

カダフィ政権が倒れたのち、本来であれば暫定政府であった国民評議会が政府を立て直すべきところであったが、結局新政府の受け皿とはなれず、ポスト・カダフィのリビアは、多数の民兵組織が対立しあう混沌とした状況に陥った。これは、イスラム国 (Islamic State: IS) やアルカイード系のイスラム過激派武装勢力が浸透し、武装勢力は治安部隊や政府機関に対し多くの攻撃を加える等、活動領域を広げたことが要因であるとされる⁴⁰。また、トリポリやベンガジでは、正体不明の民兵組織による虐殺、民兵組織に対する大規模なデモ行進、平和的なデモ参加者に民兵集団が襲いかかるという状況も生じた⁴¹。

そのような中、イスラム勢力の国民議会と世俗派の代議員のそれぞれが政府を樹立したため、2つの政府と議会が競合する状況が続いた。2015年以降は国連主導で大統領評議会が統一政府の樹立を目指してはいるが、未だ難航している状況である⁴²。

3 リビア軍事介入における出口戦略

本節では、これまでに確認した軍事介入の基準の問題点とリビア軍事介入の状況から、基準のうち、特に出口戦略に関する基準である「成功に対する合理的な期待」に問題があった可能性について確認する。また、スローンが言及した他の3つの基準、すなわち「正当な権限」、「正当な理由」及び「正当な意図」についても検討し、これらがリビア軍事介入が「破局的な失敗」となった主たる要因とは言えないことを確認する。

(1) 成功に対する合理的な期待

第1節で確認したとおり成功に対する合理的な期待における期待とは、そのバランスをとる必要があることを前提に、「長期的な期待」と「短期的な期待」を意味する。では、リビア軍事介入における、長期的及び短期的な期待とはどのようなものであったのだろうか。2011年3月11日のワシントンポスト紙に、「リビアでは、反体制派が誰なのか、カダフィ大佐が追放された場合に合法的な政府がどのように形成されるのか、私たちにはわかりません。(中略) 最善のシナリオは、憲法条約、有権者リスト、政党、

⁴⁰ 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』84-85頁。

⁴¹ HRW, “Libya: End Impunity, Reform Repressive Laws: Two Years Since Gaddafi Was Ousted, Little Progress on Rights,” January 21, 2014, www.hrw.org/news/2014/01/21/Libya-end-impunity-reform-repressive-laws.

⁴² Ibid.

国際的に管理された自由で公正な選挙である。(中略)そして私たちが介入すれば、リビアの問題は私たちの責任になるはずだ。(中略)私たちが飛行禁止区域のためにどのような資源を提供しようとも、おそらく少なすぎて遅すぎます。(中略)したがって、介入を成功させるための基本的な要件は、少なくとも今のところ存在しないことを認識しよう。我々には、明確に述べられた客観的な法的権限、コミットされた国際的な支援または十分な現場での軍事能力がなく、リビアの政治が明確な結果を予兆することはほとんどない」という、元軍人が書いた記事が掲載された⁴³。

この記事からは、長期的な期待は「リビアの復興：民主政の確立(憲法、条約、有権者リスト、正当、国際的に管理された自由な選挙)」、短期的な期待は「カダフィ政権の打倒(カダフィの追放): レジーム・チェンジ」であった可能性を読み取ることができる。また、この記事がリビア政治の明確な結果を予兆できないと述べていることから、長期と短期のバランスどころか、先に述べたPKOでも問題となった「出口戦略」について不明確かつ漠然とした目標である「合法的な政府」についても達成できることが予想できていなかった可能性さえ、窺える。

一方で、この当時の米国政府高官の認識はどうであったか。ゲーツ(Robert Gates)国防長官(当時)はその回顧録で、「この政権が非難を浴びている問題。終わりのない戦い、不明瞭な作戦、カダフィの運命、カダフィ後の情勢を私はすべて提起しようとしたが、大統領はそのどれにも足を踏み入れようとしなかった」と述べている⁴⁴。またクリントン(Hillary Clinton)国務長官(当時)も回顧録で、「リビアの近隣国を含む国際社会は、このミッションを支持して団結するのか、我々が支持しようとしている反乱軍は何者で、カダフィが倒れた後、リビアを率いる用意があるのだろうか、事態の最終局面はどういったものとなるかについて確認しておきたかった」と述べている⁴⁵。このことから、近隣国を含む国際社会も何を目的とすべきか不明瞭であるとともに、主導的立場にあった米国でも、反乱軍の正体さえ把握できていなかった可能性がある。

また、イギリスの中東専門家であるジョフィー(George Joffe)教授は、2015年に実施された「リビア介入と崩壊、イギリスの今後の政策オプショ

⁴³ Wesley K. Clark, "Gen. Wesley Clark says Libya doesn't meet the test for U.S. military action," *Washington Post*, March 11, 2011.

⁴⁴ ロバート・ゲーツ『イラク・アフガン戦争の真実 —ゲーツ元国防長官回顧録—』井口耕二、熊谷玲美、寺町朋子訳、朝日新聞出版、2015年、522-544頁。

⁴⁵ ヒラリー・ロダム・クリントン『困難な選択』日本経済新聞社訳、日本経済新聞出版社、2015年、100-123頁。

ンの検討会議」に参加し、政治家と会談した。その中で会議に参加した政治家は、「リビアで後に起こったことは、政府がそれを予想するのに十分な情報を入手できていれば、予想できたであろう。私はそれが実際にあったのか、またはそれを考慮したいと思う何かがあったのかについては確信がない。政権が去った後、リビアには何らかの形で民主主義が開花するという奇妙な想定があったが、それは明らかに間違いであった」と述べている⁴⁶。このことから、イギリスにも正確な情報がなく、「期待」は単なる都合のいい想定にとどまったまま介入を実施した可能性がある。

以上のことから、「成功に対する合理的な期待」については、そもそも期待をする相手がわからず、そのため、長期的な期待も短期的な期待も不明確なままであったため⁴⁷、各国は国益に通じた思惑を優先させて介入・撤収を実施し、結果としてリビア自体は目指すべきゴール（期待）に至ることなく、破綻国家のような状況に至った可能性がある。

軍事介入の終了を示した安保理決議 2016 には「リビアの主権、独立、領土保全及び国家の統一に対する安保理の強い公約を再確認し、(中略)、国民和解、正義、人権の尊重及び法の支配に基づくリビアの将来に期待し、(中略)、リビアにおける報復、恣意的な拘禁、違法な投獄及び裁判外の処刑の継続的な報告に深刻な懸念を表明し・・・」とある⁴⁸。つまり安全保障理事会は、リビアの民主化、法の支配の達成を暫定政府が統治しうる能力を確実に確認することなく、本来設定されるべき「期待」のみをリビアに押し付ける形で介入を終了させたのである。

PKO における「出口戦略」のガイドラインには、「平和活動の究極的な目的が持続可能な平和の達成であり、包括的平和が平和維持成功のシグナルとなりうるとされるとともに(中略)、包括的平和構築が成功するために必要な条件として、紛争地域内外における安全保障の強化、政治制度と良い統治の強化、経済的社会的再建と変革の促進という 3 つの側面が説かれている」と示されている⁴⁹。PKO と R2P は別のものであるが、撤収のための「出口戦略」の観点で見れば、より烈度の低いはずの PKO の出口戦略にも明記されている政治制度と良い統治の強化がなされないうちに介入を

⁴⁶ The House of Commons, *Oral evidence: Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options HC520*, October 13, 2015, data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/foreign-affairs-committee/libya-examination-of-intervention-and-collapse-and-the-uks-future-policy-options/oral/22980.html.

⁴⁷ スローン『現代の軍事戦略入門』240、242 頁。

⁴⁸ 安保理決議 2016 (リビア)。

⁴⁹ 国連事務総長報告、UN Doc. S/2001/394, April 20, 2001.

終了したことは間違いなく、保護する責任の原理原則にある「再建する責任」を果たさないまま軍事介入を終了したため、当然、リビアのみでは復興は思うように進まず、内政の混乱やテロリズムにより結果として破綻国家への道を進んだ可能性は否定できない。

(2) その他の基準

ICISS の報告において「正当な権限」は、「安全保障理事会は、介入の許可を求めるいかなる要請も迅速に処理すべきである」とし、「安全保障理事会の常任理事国 5 か国は、軍事介入を許可する安保理決議の採択を妨害するような拒否権の行使はするべきでない」とされている⁵⁰。リビア軍事介入においては、安保理決議 1973 の採択におけるヒラリーの各国への事前調整、アラブ諸国の介入への要望により、中国、ロシア他 3 国は「棄権」しており、常任理事国たる中国、ロシアの拒否権は発動されなかった⁵¹。常任理事国で棄権した中国、ロシアはリビアに大量の武器を輸出していること、及び一貫して軍事介入への否定を続けてはいたが、アラブ諸国の介入への前向きな姿勢を反映し、拒否権の行使を控えた代わりに棄権したと考えられる⁵²。この行為自体は基準に違反するものではなく、また、結果として速やかに軍事介入が容認されることとなった。従って、「軍事介入自体するべきではなかった」という結果論的な結論でない限り、軍事介入は正当な権限に基づいて承認されており、プロセスに大きな問題があったとは言えないことから、リビアが破綻国家となった要因とは言えない。

「正当な理由」については、当時の報道では無差別の虐殺がカダフィ政権によって実施されたとされたが、先に述べた HRW の報告書の内容と比較すると、その信憑性は高くない。スローンが指摘したとおり、軍事介入の基準には大量虐殺についての明確な数的基準は示されていないが、安全保障、テロリズムの専門家のペイプ (Robert Pape) のように、将来の 2 万から 5 万の国民の死亡をもって大規模と定義することは⁵³、その数に一人

⁵⁰ ICISS, *The Responsibility to Protect*.

⁵¹ クリントン『困難な選択』100-123 頁。

⁵² Anne Barnard, “China Sought to Sell Arms to Qaddafi, Documents Suggest,” *New York Times*, September 4, 2011, www.nytimes.com/2011/09/05/world/africa/05libya.html; Marcin Kacizmarski, “Russia on the military intervention in Libya,” *Center of Eastern Studies(OSW)*, March 23, 2011, www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-03-23/russia-military-intervention-libya; 小松志朗『人道的介入 — 秩序と正義、武力と外交—』早稲田大学出版部、2014 年、250-251 頁。

⁵³ Robert Pape, “When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention,” *International Security*, Vol. 37, No. 1, 2012, pp. 41-80.

でも達しない場合には実際に目の前で困窮している一般市民を救えない可能性を提示することとなる。また、当時のリビアの状況に対するアラブ諸国の米国及び NATO の軍事介入への期待⁵⁴、当時の報道されていた内容を考慮すれば、大量、無差別の虐殺があったとして軍事介入することは間違いであると、当時判断することは困難であったであろう。したがって、この判断及び数的基準がないという問題点はあるものの、これを捉えてリビアが破綻国家となった要因ということは難しいであろう。

最後に「正当な意図」については、安保理決議 1973 に示す軍事介入の目的が「文民の保護」である⁵⁵ことから、リビア介入時には、アメリカ、フランス、エジプトが次の選挙を控えており、各国が国内世論を味方につけることを目的として軍事介入を実施した可能性があったとしても⁵⁶、当該介入の目的は「正当な意図」の基準に則った、人々への危害を停止または回避するものであったといえる。

他方、NATO を支持する西側主要国がレジーム・チェンジであるとその目的を隠していないことは⁵⁷、ICISS の報告書にある「人間を保護するための目的は (中略) 国家を倒すことではない⁵⁸」と相反しており、リビアの介入がレジーム・チェンジを狙って実施したことが根本的な間違いであると指摘する研究者もいる。しかし、ICISS の報告書では「介入国が介入にある程度の自己利益を主張できるようにすることが政治的に不可欠である⁵⁹」ともされていることから、西側主要国がレジーム・チェンジを目的としたことをもって「正当な意図」を阻害したとまでは言えない。従って、「正当な意図」の基準がリビア破綻の直接的な要因となったとは言えない。

ただし、人道的介入とレジーム・チェンジに関しては議論の余地が多く残されている。例えば、人道的介入に武力を使用したレジーム・チェンジが含まれるのか。レジーム・チェンジを狙った場合、既に人道的介入ではないのではないかという議論をする必要がある。また、非軍事的行為によってもレジーム・チェンジが行われれば、国家が倒されたこととなり基準に反するのか⁶⁰。このような点が討議され、整理されなければ、リビアのよ

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ 安全保障理事会決議 1973 (リビア)。

⁵⁶ クリントン『困難な選択』100-123 頁; 山本健太郎「サルコジ政権における軍事介入 —リビアとコートジボワールを事例として—」『法と政治』第 64 巻第 1 号、2013 年 4 月、64 頁。

⁵⁷ ICG, “Popular Protest in North Africa and the Middle East (V),” p. i.

⁵⁸ ICSS, *The Responsibility to Protect*.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ 千知岩正継「リビア紛争に対する保護する責任 (R2P) の適用?」『社会と倫理』第 27 号、2012 年、23-26 頁; 小松志朗「人道的介入の正統性と実効性のパラドッ

うに政府側が悪とみなされており、レジーム・チェンジでしか状況が好転しないと予想されるような場合、「正当な意図」の基準自体が成立しない可能性もあることから、今後十分な議論を尽くす必要がある。

おわりに

本論文では、リビア介入においては、「成功に対する合理的な期待」について、長期的及び短期的な「期待」が不明確なまま軍事介入を実施したために、リビアでは復興は思うように進まず、内政の混乱やテロリズムにより結果として破綻国家への道を進むこととなった可能性があることを確認した。また、そのほかの基準については一部 ICISS の示す基準とは完全には一致していなかった可能性もあるが、スローンが問題点として挙げた基準は、破綻国家となった主たる要因ではないことを確認した。

一方で、本論においては「成功に対する合理的な期待」について、PKO という国連主導で実施する活動で提起されている「出口戦略」の観点で考察した結果、出口戦略のガイドラインに示されている政治制度と良い統治の強化の点で問題があった可能性があることを提起した。

ICISS の報告には、「出口戦略」については、これまでの平和活動における出口戦略の不十分さと重要性が指摘されているものの、撤退に伴う被介入国の影響を指摘するとどまっている⁶¹。また、リビアへの軍事介入が採択された安保理決議 1973 においても、その第 28 項に「リビア当局の行動を継続的検討の下におき続ける安保理の意図を再確認し、(中略) 適当な場合には、措置の強化、休止または解除することによるものを含む、本安保理決議及び安保理決議 1970 により課された措置をいつでも再検討する安保理の用意を強調する⁶²」との記載のみである。

これは裁量権の委譲を意味し、国連ではなく介入した国が責任を持つことを意味する。「出口戦略」、つまり「保護する責任」の要素であった「再建する責任」について、「成功に対する合理的な期待」の観点で具体的に検討され、安保理決議において規定してから介入が実施されれば、国家とし

クス:リビア介入における武力行使と外交交渉のギャップ』『社会と倫理』第 27 号、2012 年、52-55 頁。

⁶¹ ICISS, *The Responsibility to Protect*; 中村長史「出口戦略の歴史的分析 — 武力行使の変貌がもたらす撤退の変容 —」日本国際連合学会編『人の移動と国連システム』国際書院、2018 年、147 頁。

⁶² 同上; 旭英昭『人道外交の奨励: 再考』日本国際問題研究所、2014 年 7 月、www2.jiia.or.jp/pdf/column/140707/_amb_asahi.pdf。

での必要な体制・態勢を整えるまでには時間及び投入すべき人員等は大きくなる可能性はあるが、リビアのように政府が政府として機能しないために「国民を守る責任」を果たすことができず、事後破綻国家のようになることは防止できる可能性はあると考える。

今後の課題としては、先に述べたとおり常任理事国の拒否権の問題がある。最近の事例であるシリアにおいては拒否権の行使により、そもそも軍事介入が必要であるか否かという議論にまで至っていない。2011 年のシリア住民を保護するシリア政府の主要な責任の確認をはじめとする 6 件の決議案が 2017 年までに拒否権の行使により否決されているのが現状である⁶³。本論では、シリアに軍事介入が必要か否かの議論はしないが、現在の国際社会では必要な軍事介入の実施以前の問題として、拒否権の行使により事実の確認さえ実施されない可能性がある。

また、軍事史、軍事戦略研究及び安全保障論の専門家のルトワック (Edward Luttwak) のように、外部の介入が戦争を長引かせる要因であり、軍事介入自体しないほうが良いという意見⁶⁴や、クーパーマンのように、あらかじめ軍事介入の基準を設定することで、人道危機の発生を抑制しようとする「保護する責任」のような枠組み整備が進むあまり、国際社会が和平合意の促進をしても合意が進みにくくなり、かえって紛争が長期化するという意見⁶⁵もあり、軍事介入自体も問題視されている⁶⁶。しかし、軍事介入が実施されない場合、凄惨な国際情勢を国連を含む国際社会が傍観することともなりかねず、過去の経験から提起された R2P の議論に逆戻りする必要がある。時代の揺り戻し的にルワンダやボスニアの事案以前の R2P が不在の状態に戻ることが、現在、そして将来の国際社会に適しているのか慎重に検討する必要がある。

⁶³ 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』91-94 頁。

⁶⁴ エドワード・ルトワック『戦争にチャンスを与えよ』奥山真司訳、文春新書、2017 年、42-58 頁。

⁶⁵ Alan J. Kuperman, “The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lesson from the Balkans,” *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2008, pp. 49-80.

⁶⁶ NATO による軍事介入は実施されたが、それまでにリビア内戦は既に終わりに近づいていたとされる見解もある。当初 6 週間程度で終了すると見込まれていたリビア内戦は、NATO 介入の結果 36 週間もの長期にわたるものとなった。内戦の犠牲者は当初 1,000 人程度であったが、NATO の介入により少なくとも 1 万人近くになったとの調査結果もあり、NATO の軍事介入が紛争の長期化、被害拡大をもたらした可能性も示唆されている。Kuperman, “A Model Humanitarian Intervention?” pp. 116-123.

人道危機、人道的介入とされる事象がある一方で「保護する責任」については、実際の適用事例が少ないため⁶⁷、今後も長期的な検討、検証が必要となる問題であろう。

R2P 関連年表

時 期	出来事
1992 年 04 月上旬	ボスニア内戦勃発
1994 年春	ルワンダにおける多数派フツ族によるツチ族虐殺
1995 年夏	ボスニア系セルビア人によるボスニア系イスラム教徒殺戮
1998 年 12 月	コソボ紛争勃発
2001 年 12 月	介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS) 報告書「保護する責任」
2005 年 10 月 24 日	総会決議 60/1 (世界サミット成果文書)
2008 年 07 月 17 日	潘基文国連事務総長ベルリン演説
2009 年 01 月 12 日	潘基文国連事務総長報告書 (保護する責任の履行: 3本の柱)
2011 年 02 月 26 日	リビア安保理決議 1970 採択

(出所) 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』; 小松『人道的介入』を元に筆者作成。

⁶⁷ 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』49頁。

リビア軍事介入関連年表

時 期		出来事
2011 年	02 月 15 日	リビア市民がカダフィ政権の打倒を求め、デモが広がる。これより半年間内戦状態に陥る。
	02 月 20 日	首都トリポリでデモが発生
	02 月 26 日	安保理決議 1970 が採択
	03 月 05 日	国民評議会 (反体制派) が発足
	03 月 17 日	安保理決議 1973 が採択
	03 月 19 日	米仏英主導による空爆開始
	03 月 31 日	NATO 主導による空爆に移行 (統一保護作戦)
	07 月 15 日	リビア連絡調整グループが国民評議会を正当な統治組織として承認
	08 月下旬	カダフィ政権とリビア国民暫定評議会を中心とする反体制派との数か月にわたる武力衝突を経て、反体制派がトリポリを制圧。カダフィ政権事実上の崩壊
	09 月 16 日	国連総会が国民評議会をリビアの新たな国連代表として承認
	10 月 20 日	カダフィ死亡
	10 月 23 日	国民評議会、リビア全土の解放宣言
	10 月 27 日	安保理決議 2016 が採択
	10 月 31 日	NATO による空爆終了
	11 月	移行政府内閣発足
2012 年	08 月	カダフィ体制崩壊後初の全国規模の国政選挙となる、リビア制憲議会選挙実施。
2014 年	09 月	制憲議会側の救国政府に対し、代表議会側も暫定政府を発足させたため、国内に 2 つの政治勢力が並立。統一政府樹立のため、国連リビア支援ミッション (UNS MIL) の仲介による政治対話開始。
	10 月	統一政府の樹立に向け、国連主導により主に第三国に関係者を集結させた政治対話による仲介支援ミッション開始
2016 年	03 月	シラージュ国民統一政府首相ら首脳評議会の首都トリポリ入り
	12 月	首脳評議会設置の奪還作戦室が、2015 年 6 月から ISIL に占拠されていた地中海沿岸中部にあるシルテ市を解放
2019 年	04 月	ハフタル総司令官が率いる「リビア国軍」がトリポリ奪取を目指し進攻。国民統一政府側と対立し、戦況は膠着状態

(出所) 小松『人道的介入』242 頁; 『リビア基礎データ』外務省、
www.mofa.go.jp/mofaj/area/libya/index.html (2019 年 12 月 16 日閲覧) を元に筆者作成。

安全保障化理論における「聴衆」の役割

— アメリカにおける移民問題を題材として —

木野 拓史

はじめに

アメリカは「移民と多様性の国」であり、移民はアメリカという国家を形成する主要な要素の一つである¹。歴史的に、アメリカは多くの移民を受け入れてきた一方、常に移民に対して無条件で門戸を開いてきた訳ではない。日本人移民の排斥等、移民に対して門戸を閉ざす時代もあった。アメリカ建国から現代までの道のりは、移民問題と共に歩んできたと言っても過言ではない。

近年では、第 45 代アメリカ大統領となったトランプ (Donald Trump) が、不法移民について、「国家安全保障と公共の安全にとって重大な脅威」であり、安全保障に関わる問題であると主張し、大統領選挙を勝ち抜いた²。そして、大統領就任後には不法移民の強制送還や米墨国境の壁建設を明記した大統領令を発出した³。これらの主張・政策に対しては米国内において強い反対があり、移民問題は安全保障論争を巻き込み、国論を二分することとなった。

アメリカの移民問題は世界的にも注目される問題であり、この分野に関する先行研究は数多い。オルデン (Edward Alden) は、2001 年の米国同時多発テロ (9.11) を防止できなかった連邦政府が、その後どのように国境管理を厳格化させたかを分析し、米墨国境がテロ対策の文脈から政治問題化した過程を明らかにしている⁴。カーウィン (Donald Kerwin) は、1996

¹ 例えば、在日米国大使館の広報部門であるアメリカンセンターの WEB サイトでは、米国プロフィールの第 1 章を「他民族の国、アメリカ」とし、アメリカの歴史は移民の歴史であるとしている。

americancenterjapan.com/aboutusa/profile/102/

² Rob Garver, “Donald Trump just showed why his campaign may be doomed,” *The Fiscal Times*, April 23, 2016, www.businessinsider.com/donald-trump-just-showed-why-his-campaign-is-doomed-2015-7.

³ Executive Order 13767 of January 25, 2017, “Border Security and Immigration Enforcement Improvements,” www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700071/pdf/DCPD-201700071.pdf.

⁴ Edward Alden, *The Closing of the American Border Terrorism, Immigration, and Security Since 9/11*, Harper Perennial, 2008.

年移民法改正からトランプ政権までの移民政策を分析し、アメリカにおける移民問題の変遷と課題や問題点を明らかにしている⁵。日本においても、西山隆行は、アメリカにおける移民問題が政治や社会に与える影響について研究し、特に 9.11 以降にテロ対策としての出入国管理が米墨国境における中南米系移民の取り締まり強化につながった過程について分析している⁶。松岡泰は、アメリカと中南米諸国との関係を分析し、移民問題の要因が、中南米諸国における社会不安やアメリカとの経済格差という構造的問題にあることを明らかにしている。このように、移民問題が安全保障上の問題となるに至った政治的・社会的な背景については様々な研究がある。しかしながら、以上のような詳細な事例研究が積み重ねられる一方で、統一的な説明を可能にするような、理論的な研究の試みは少ないのが、先行研究の現状である。

そもそも 10 数年前では、アメリカにおいて移民問題を安全保障上の問題と認識していたのは、アリゾナ等の一部の地方だけであった。それが、なぜここまで広範なアメリカ国民によって安全保障上の問題と認識されるに至ったのか、これが本論文の核となる問いである。本稿は、この問いに対して安全保障化理論を用いて説明を試みる。安全保障化理論とは、社会における問題が安全保障上の問題となる過程を理論化したものである。この理論では、社会において、ある問題は「アクター」による言語化行為、「聴衆」による受容及び特別措置の正当化という 3 つの過程を経ることにより、安全保障上の問題になるとする。

安全保障化理論に関する先行研究として、東野篤子は EU の拡大を安全保障化理論の枠組みで分析することにより、安全保障化理論による分析が、複雑な社会問題に対する理解に有効であることを示すとともに、実証による理論の更なる精緻化が期待されるとしている⁷。この東野による問題提起を踏まえ、本稿はアメリカの移民問題を事例とした分析を行う。それとともに、この事例において、安全保障化理論で通常想定されてきたものとは

⁵ Donald Kerwin, "From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis," *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 6, No. 3, September 2018, pp. 192-204.

⁶ 西山隆行「アメリカの移民政策における安全保障対策と不法移民対策の収斂」『甲南法学』第 54 巻第 1・2 号、2013 年 11 月、1-54 頁；西山隆行『移民大国アメリカ』ちくま新書、2016 年。

⁷ 東野篤子「ヨーロッパ統合研究への『安全保障研究のコペンハーゲン学派』の適用をめぐる一考察 - EU 拡大を事例として -」『法学研究』第 82 巻第 5 号、2009 年 5 月、47-77 頁。

異なる安全保障化のプロセスが存在したことに注目し、安全保障化理論に新たな視座を提供しようと試みる。

本稿の事例分析は、具体的には次の3点において、安全保障化理論の理論的地平を広げるものとなろう。それは、安全保障化理論が通常想定するところとは異なり、①常に「アクター」が安全保障化の起点となる訳ではなく、むしろ「聴衆」が先立って、しかも安全保障化の過程において本質的な役割を果たすケースがあること、②その過程において、「聴衆」は単なる「観客」ではなく、「演出家」とでも呼ぶべき、より積極的な役割を果たしうること、③安全保障化は、「アクター」の一方向的な発話と、「聴衆」の一方向的な受容によって生じる訳ではなく、むしろ両者のコミュニケーションを通じて生じるものと捉えるべきであることである。アメリカの移民問題という具体的な問題の分析を通じ、安全保障化理論をより豊かなものにするのが、本稿の有する意義である。

以上を踏まえて、本稿の構成を次のとおりとする。まず、第 1 節では、本稿の分析枠組みである安全保障化理論の概要について説明する。第 2 節では、アメリカにおける移民問題の対立構造を明らかにする。第 3 節及び第 4 節では、移民問題を安全保障化理論により分析する。そして、第 5 節では、分析結果を踏まえ、安全保障化理論をより豊かなものとする視座を提示する。特に本稿では、安全保障化理論による分析に際し、アメリカにおいて移民問題が安全保障化されてきた過程における「聴衆」の重要性に注目する。

なお、アメリカにおける移民問題の論争において、「不法移民」という用語自体の妥当性についても議論がある。これは、不法移民という用語自体が政治的であり、「非合法移民」という表現の方が適当という主張である。英語においても、「illegal immigrant」という表現が使用される場合があれば、「undocumented immigrant」(合法的証明書を持たない移民)と表現される場合もある。ここにはアメリカにおける移民問題の歴史や移民をどのように考えるかという政治思想の影響がある⁸。本稿においては、日本で一般的な慣用に従い「不法移民」という用語を使用するが、これは「illegal immigrant」と「undocumented immigrant」という表現の妥当性に対する特定の立場や筆者の政治思想を示すものではない。

⁸ 西山「アメリカの移民政策における安全保障対策と不法移民対策の収斂」11-13 頁。

1 安全保障化理論の概要

安全保障化理論とは、コペンハーゲン学派として知られるブザン (Barry Buzan)、ヴェーヴァー (Ole Wæver)、デ・ヴェルデ (Jaap de Wilde) によって提起された安全保障研究の分析手法である。安全保障化とは、社会において特定の問題が安全保障上の問題となることであり、この理論では、問題が直面する脅威として提示され、その脅威に対応するために緊急措置を必要とし、それが通常の手続きの枠外で行われたとしても正当化される状態のこととされる⁹。この正当化される緊急措置は「特別措置 (extraordinary measure)」と呼ばれ、それまでの政策や政治手続きから逸脱した措置であっても正当化される。また、安全保障上の問題は、それぞれの国や社会において安全保障化の過程を経て、形成されるものとする。

安全保障化理論は、安全保障化の過程について次のように説明する。まず「アクター」(政治指導者) が演説等の言語化行為を通じて国家や社会に対する脅威を提示する。次に、「アクター」が提示した脅威が「聴衆」に同意され受容される。そして、「聴衆」が受容することにより、特別措置が正当化され、問題の安全保障化が完了する¹⁰。すなわち、ある問題の安全保障化とは、「アクター」による言語化行為、「聴衆」による受容及び特別措置の実施という 3 つの要素が揃うことにより成立する。このように、コペンハーゲン学派では、「アクター」と「聴衆」は発話と受容という一方的な関係を有すると考えるが、本稿は分析結果から、両者の関係はコペンハーゲン学派が想定するよりも、はるかに多様かつ複雑であることを明らかにする。

安全保障化理論は、問題が安全保障化される過程に注目する分析手法であるため、問題の社会的背景や安全保障化された要因及び当該社会においてどのような脅威認識や安全保障観が形成されているかという点を理解するのに有効である。この理論により、先述の東野の他にも、清水謙はスウェーデン、佐藤良輔はイタリアにおける移民問題の安全保障化をそれぞれ研究している¹¹。特に、佐藤は安全保障化理論における特別措置について、全て

⁹ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 23-24.

¹⁰ Ibid., pp. 23-45.

¹¹ 清水謙「スウェーデンにおける『移民の安全保障化』—非伝統的安全保障における脅威認識形成—」『国際政治』第 172 号、2013 年 2 月、87-99 頁；佐藤良

の特別措置が緊急性、例外性及び違法性を必ずしも含む訳ではなく、むしろ異例性こそが重要であるとして、特別措置を「例外的で通常の措置では扱うことのできない問題に対処すること」又は「これまで適用されることがない 이슈に適用すること」と定義している¹²。本稿においてもこの視点を準用し、トランプの政策を分析することとする。

2 移民問題の対立構造

本節では、分析事例である移民問題の対立構造について明らかにする。

移民政策は、様々な立場の利益や理念が激しく対立する問題である。文化的観点では、移民の国アメリカという理念を尊重すべきだとする人は、移民に好意的な態度を示すのに対し、移民はアメリカが歴史的に築き上げてきたアメリカ的価値を崩すと考える人々は、移民に批判的な態度をとる。経済的にも、安価で潤沢な労働力を提供する移民はアメリカに繁栄をもたらすという主張がある一方で、移民は職を奪い、労働基準を引き下げる存在であり、アメリカ人労働者の経済的保障を損なうとの批判も根強い。

ティシェナー (Daniel Tichenor) は、移民政策に関する立場を①リベラル・コスモポリタン②経済的保護主義者③ビジネス志向保守主義者④文化的保護主義者の 4 つに分類した¹³。また、西山はこの分類を表 1 のように解釈し、共和党内及び民主党内にも対立が存在するとしている¹⁴。

しかしながら、現在では移民問題に対する立場は、より党派色が強くなっている。2015 年にシカゴ国際問題評議会 (Chicago Council on Global Affairs) が実施した調査によると、不法移民の入国を管理し減少させることがアメリカの重要な政策目標であると考えてる割合は、共和党支持者では 66%であったが、民主党支持者では 36%であった。同様に、膨大な数の不法移民や難民がアメリカに押し寄せることが、アメリカにとって危機的な脅威であると回答した割合は、共和党支持者では 63%であったが、民主党

輔「イタリアにおける義務的な市民統合政策 — 『移民の安全保障化』の観点から—」『国際文化学』第 29 号、2016 年 3 月、45-66 頁。

¹² 佐藤「イタリアにおける義務的な市民統合政策」49-50 頁。

¹³ Daniel J. Tichenor, "Splitting the Coalition: The Political Perils and Opportunities of Immigration Reform," Martin A. Levin, Daniel DiSalvo, and Martin M. Shapiro eds., *Building Coalitions, Making Policy: The Politics of the Clinton, Bush, and Obama Presidencies*, Johns Hopkins University Press, 2012, pp. 25-54.

¹⁴ 西山「アメリカの移民政策における安全保障対策と不法移民対策の収斂」6 頁。

支持者では 29%に過ぎなかった¹⁵。このことから、共和党においては、移民に対して批判的な立場が多数であり、民主党では肯定的な立場が多数となっている。

表 1

		民主党系	共和党系
移民に	好意的	リベラル・コスモポリタン	ビジネス志向保守主義者
	批判的	経済的保護主義者	文化的保守主義者

（出所）西山隆行「アメリカの移民政策における安全保障対策と不法移民対策の収斂」『甲南法学』第 54 巻第 1・2 号、2013 年 11 月、6 頁。

3 「聴衆」における脅威認識の形成

「移民はアメリカ社会に対する脅威である」というトランプの主張は、単にトランプの発信力やその巧みさだけによって、アメリカ国民に広く受け入れられた訳ではない。むしろ、移民を安全保障上の脅威と位置付けるトランプの主張が容易に受け入れられるような社会的な状況が先に存在したと考えるべきである。安全保障化理論の言葉でいえば、「アクター」（トランプ）の言語行為に先立って、ある発話を求める「聴衆」（アメリカ国民）が存在していたのである。本節では、移民を脅威とみなす「聴衆」が形成されてきた過程を、①中南米系移民の増加、②アメリカ社会の内向化と白人層の不満、③オバマ（Barack Obama）大統領（当時）の挫折と移民問題の停滞の 3 つの項目に注目して分析していく。

(1) 中南米系移民の増加

アメリカにおいて最初の実効的な移民法は 1875 年に制定された。その後、様々な改正が重ねられるが、現在のアメリカの移民政策の大枠を規定したのは、1965 年の移民法である。この時期は、公民権運動が展開され、

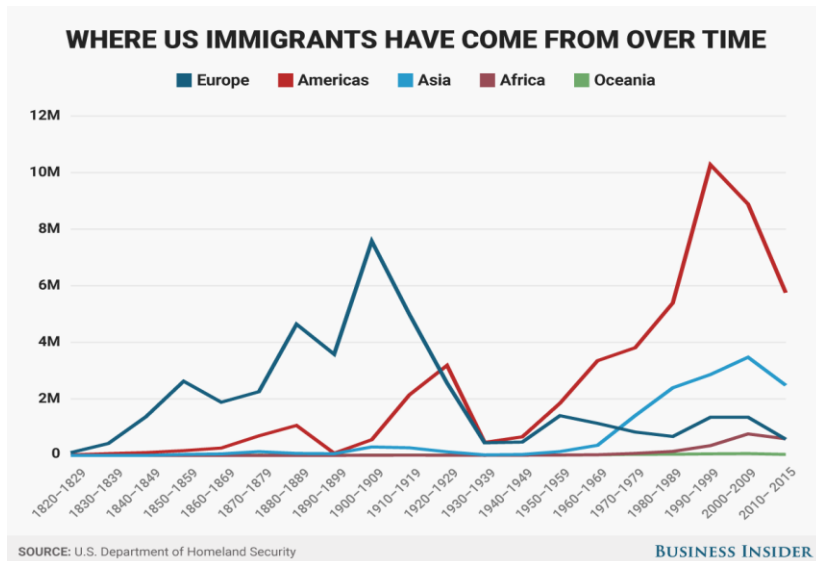
¹⁵ Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, and Craig Kafura, *America Divided: Political Partisanship and US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, September 15, 2015, www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-12/CCGA_PublicSurvey2015.pdf.

エスニック集団のアイデンティティが積極的に承認されるようになった時代でもあった。同時期にブラセロ・プログラムが廃止された影響もあり、1965 年移民法の制定以降、特に中南米からの不法移民が増加するようになった¹⁶。

その後、移民の受入れ賛成派と反対派の対立が社会的に見られるようになったことから、この問題を解決するため、1986年に移民改革統制法(IRCA)が成立した。この法案は、①既にアメリカに暮らしている約 300 万人の不法移民に合法的地位を与える、②以後の不法入国を防止するために国境警備を強化する、③不法移民であることを知って労働者を雇用した者に罰則を与える、という 3 つの措置から成るものであった。しかし、1985 年移民法制定等の努力もむなしく、今日においてもアメリカの移民問題で論争の焦点となっているのは、メキシコからやって来る中南米系移民の問題である。図 1 のように、移民の出身地の構成は時代により変化しており、1960 年代まではヨーロッパからの移民が最大であったものの、それ以降は中南米やアジアからの移民が占める割合が大幅に増大している。

¹⁶ ブラセロ・プログラムとは、戦時協力の一環として、第 2 次世界大戦中の 1942 年に開始された、アメリカへのメキシコ人労働者の受入れを拡大することを目的とするメキシコ人契約労働者導入計画である。庄司啓一「ブラセロ・プログラム再考 — 非合法移民問題の起源をめぐって—」『城西経済学会誌』第 35 巻、2009 年 9 月、35-63 頁；西山隆行「二〇一二年アメリカ大統領選挙とマイノリティ — 政党政治のゆくえ—」『甲南法学』第 53 巻第 4 号、2013 年 3 月、118-124 頁。

図 1



（出典）Skye Gould/Business Insider が U.S. Department of Homeland Security から引用したグラフ¹⁷。

中南米系移民が増加した理由として、大きく次の 2 点が挙げられる。

第 1 は、アメリカと中南米諸国間の圧倒的な経済格差である。アメリカとメキシコの経済格差は、世界中で近接する 2 国間の格差の中で最大であり、メキシコの労働者の 1 日当たりの平均賃金は、カリフォルニア州の 1 時間当たりの最低賃金よりも少ないと言われている¹⁸。このため、1960 年代以降、長大な米墨国境の管理が厳格に実施されていなかった状況を利用し、不法に入国する不法移民が増加することとなった。また、アメリカへの移民増加は、送り出し国にとっても魅力がある。それは、移民が本国の家族に仕送りするお金が送り出し国にとって重要な外貨獲得手段となっているためである。2009 年のメキシコの外貨収入の内訳は、輸出部門の原油が 309 億ドル、農畜産物が 78 億ドル、観光収入が 92 億ドルである。一方、外国からメキシコへの 2009 年の送金額は 212 億ドルであり、移民に

¹⁷ Rebecca Harrington 「アメリカ移民はどこからやって来ているのか - 1820 年から年代別に見る、興味深いその変遷-」パーミンガム昌子訳『Business Insider』2017 年 2 月 13 日、www.businessinsider.jp/post-801。

¹⁸ 西山『移民大国アメリカ』43-44 頁。

よる送金がメキシコの外貨獲得にとって、いかに重要かが理解できる¹⁹。このため、メキシコ政府はアメリカにおけるバイリンガル教育の支援、メキシコ人 ID カードの発行、二重国籍の承認等、アメリカへの移民を推奨する政策を進めており、このことがアメリカからの批判を受ける原因ともなっている。

第 2 は、中南米各国の低い治安水準である。グアテマラやエルサルバドルは、1990 年代まで長期の内乱が続いており、混乱を極めた国内では国民が貧困に苦しんでいた。ニカラグアでは独裁政権や革命政権下で弾圧がなされたことに加え、自然災害や貧困率の高さから国外に脱出する者が相次いだ。このような国から脱出した者の多くは、中米諸国を経由してアメリカに密入国していると言われている²⁰。そして、このような移民は現在も続いている。2018 年には 7000 人を超える「キャラバン」と呼ばれる中南米系移民が、アメリカを目指しているとして大きな話題となった²¹。

このような中南米系移民の増加は、アメリカの人口構成に大きな影響を与えている。アメリカの国勢調査局は、2012 年 12 月に同国人口の 2012 年から 2060 年における予測を発表した²²。これによると、総人口は 2012 年の約 3 億 1400 万人が 2060 年には約 4 億 2000 万人に増加するとされている。そして、白人が総人口に占める割合は、2012 年には総人口の約 63.0%であったが、2060 年には 42.6%に低下すると見積もられている。一方、ヒスパニックは、2012 年に 17.0%であったが、2060 年には 30.6%に増加すると見積もられる。特に、若年層人口に限れば、2012 年では白人が同年齢層の 52.7%を占めているが、2060 年には 32.9%に低下する一方、ヒスパニックは 2012 年の 23.9%から 2060 年の 38.0%に上昇し、ヒスパニックが白人に代わりマジョリティとなると見られている (表 2)²³。

1960 年から 2010 年の 50 年間における全移民の増加数は 3040 万人であるが、その 68%の 2030 万人をヒスパニックが占めており、今やヒスパ

¹⁹ 国本伊代編『現代メキシコを知るための 60 章』明石書店、2011 年、172-173 頁。

²⁰ 松岡泰「移民問題の諸相 ―移民送り出し国の移民対策を中心に―」久保文明他編『マイノリティが変えるアメリカ政治 ―多民族社会の現状と将来―』NTT 出版、2012 年、27-41 頁。

²¹ 白石和幸「中米『移民集団』がアメリカへ逃げているワケ ―キャラバンはいったい何を狙っているのか―」『東洋経済オンライン』2018 年 11 月 14 日、toyokeizai.net/articles/-/249207。

²² U.S. Census Bureau, "Methodology and Assumptions for the 2012 National Projections," www2.census.gov/programs-surveys/popproj/technical-documentation/methodology/methodstatement12.pdf。

²³ 内多允「人口規模を拡大する米国のヒスパニック」『国際貿易と投資』第 95 号、2014 年 4 月、163-167 頁。

ニックはアメリカにおける最大のマイノリティグループとなっている。このことは、将来的にアメリカにおける白人層の影響力が低下し、ヒスパニックの影響力が増大することを示している。

表 2

	2012 年		2060 年	
	白人	ヒスパニック	白人	ヒスパニック
対総人口比率	63.0%	17.0%	42.6%	30.6%
若年層人口比率	52.7%	23.9%	32.9%	38.0%
人口	19,780 万人	5,330 万人	7,900 万人	12,880 万人

(出所) 内多允「人口規模を拡大する米国のヒスパニック」『国際貿易と投資』第 95 号、2014 年 4 月、163 頁の表を一部加筆。

(2) アメリカ社会の内向化と白人層の不満

アメリカにとって、21 世紀は 9.11 という衝撃によってスタートした。国際テロリズムへの怒りは非常に大きく、アフガン戦争やイラク戦争はアメリカ国内から共に約 90%という高い支持を得て、開戦に踏み切った²⁴。しかし、いずれも戦争自体には一応勝利したものの、戦後統治は困難を極め、次第に戦争自体が失敗であったという認識がアメリカ国内に広がることとなった。実際に、2014 年には、これらの戦争を戦う価値があったと考える者は、共和党支持者でアフガン戦争 34%、イラク戦争 40%、民主党支持者ではアフガン戦争 25%、イラク戦争 22%と大多数の国民が戦争に対する正当性に疑義を抱いていたことがわかる²⁵。

戦後統治の失敗がアメリカの世論に与えた影響について、飯田健は、アメリカの世論調査結果を分析し、イラク戦争の不支持が拡大するのに相関して、アメリカの国際社会における尊厳の低下を認識する層が拡大してい

²⁴ Karlyn Bowman, "America and the War on Terror," *AEI Studies in Public Opinion*, Updated July 24, 2008, www.aei.org/publication/america-and-the-war-on-terror/.

²⁵ Smeltz et al., "America Divided."

ると分析している²⁶。また、アメリカへの尊厳の相対的低下を認識する国民は、アメリカが世界の問題に関わるべきではないと考える傾向が強いということも明らかにしている。つまり、アフガン・イラクにおける戦後統治の失敗は、アメリカ国民の自信を喪失させ、アメリカ社会を内向的にさせたと言える。

また、アメリカ国内における経済格差も社会の内向化を促す要因であったと考えられる。安井明彦によると、アメリカの主要 3 紙 (*New York Times*, *Washington Post*, *Wall Street Journal*) において「格差 (inequality)」という単語を使用した記事件数は、2011 年頃から急増しており、2015 年には 2010 年の約 5 倍に増加しているという²⁷。アメリカでは所得水準の上位 1% だけでアメリカ全体の所得の約 20% を占めており、資産についても上位 1% でアメリカ全体の資産の 4 割以上を占めている²⁸。また、2014 年にはピケティ (Thomas Piketty) の『21 世紀の資本』が世界的ベストセラーになる等、経済格差に対する社会的認識がこの時期に広がっていった。伝統的に、アメリカにおいて経済格差は絶対悪とは認識されておらず、成長のための必要悪と考えられてきた面がある²⁹。しかし、格差の拡大はそのようなメリットを超える経済格差の悪影響を生み出しつつあり、次第に貧困層における不満を増大させることとなった³⁰。このように、イラク戦争の失敗だけではなく、経済格差の拡大により生活に苦しむ層が増加することにより、社会の関心事が世界のことから国内や自己の生活に向き始めたことも、アメリカ社会を内向化させる一因となった。

シカゴ国際問題評議会の世論調査結果によると、2002 年にはアメリカが国際社会において積極的な役割を果たすべきだと考えるのが 71% であった

²⁶ 飯田健「オバマ政権下における武力行使に対する世論の制約」平成 27 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 — 米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因 —』日本国際問題研究所、2016 年、81-100 頁。

²⁷ 安井明彦「米国の所得格差と 2016 年の大統領選挙」平成 28 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 — 米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因 —』日本国際問題研究所、2017 年、25-32 頁。

²⁸ Susan K. Urahn, Erin Currier, Diana Elliott, Lauren Wechsler, Denise Wilson, and Daniel Colbert, “Pursuing the American Dream: Economic Mobility Across Generations,” The PEW Charitable Trusts, July 9, 2012, www.publicradio.org/marketplace-archive/pdf/pew_american_dream.pdf/.

²⁹ 例えば、オバマ政権の 2016 年大統領経済報告において「ある程度の格差の存在は、個人の努力を促す要因となり、経済にとっては生産的な意味合いをもちうる」としている。*Economic Report of the President*, February 22, 2016, p. 23, obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/ERP_2016_Book_Complete%20JA.pdf.

³⁰ 安井「米国の所得格差と 2016 年の大統領選挙」26-27 頁。

のに対し、2014 年には 58%に低下している³¹。これは、アメリカ社会が内向化しているということを端的に示したものであると言えよう。

先述のように、中南米系移民の増加により、今後アメリカ社会における白人の影響力は相対的に低下する。安井は、移民の増加による社会的な価値観の変化や白人が少数派となることに対する危機感が白人層に広がった結果、特に労働者層においては、自己決定権の喪失が危惧されていると分析している³²。自己決定権とは自らの将来を自らが決定する権利であり、アメリカでは自己決定権は自らの努力により獲得すべきものであるという認識が強いが、移民の増加により人種的少数派となった後、白人の自己決定権が失われるのではないかという不安が、白人労働者層に存在するという³³。

また、西山は、白人層が移民に反感を抱く理由として、アメリカ人の勤労倫理を挙げている³⁴。つまり、相対的に貧しい白人労働者層の多くは、自ら労働して生活費を稼いでいることを自負する一方で、労働することなく政府の福祉プログラムに依存する（と彼らが思いこんでいる）人々に対して批判的であるという。同時に、アメリカの白人層には、労働せずに公的扶助政策に依存している人々の多くは黒人等のマイノリティであるというイメージが広がっており、これが移民に対する反感の一因になっていると指摘する³⁵。

以上のように、アメリカ社会の自信喪失や国内の経済格差の拡大が社会の内向化を招いたのに加えて、移民の増加による自己決定権の喪失に対する不安や、移民はアメリカ社会へのフリーライダーだというイメージによ

³¹ Dina Smeltz, Ivo Daalder, and Craig Kafura, *Foreign Policy in the Age of Retrenchment: Results of the 2014 Chicago Council Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, September, 2014, www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-11/2014_CCS_Report_1.pdf.

³² 安井「米国の所得格差と 2016 年の大統領選挙」28 頁。

³³ Katherine S. Newman, “The Subjective Meaning of Mobility and Its Implications for Policy Solutions,” Federal Reserve Bank of St. Louis and the Board of Governors of the Federal Reserve System eds., *Economic Mobility: Research & Ideas on Strengthening Families, Communities & the Economy*, 2016, pp. 55-64, www.stlouisfed.org/community-development/publications/-/media/project/frbstl/stlouisfed/files/pdfs/community-development/econmobilitypapers/section1/econmobility_1-3newman_508.pdf.

³⁴ 西山隆行「マイノリティをめぐる政治状況」『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係—米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因』日本国際問題研究所、2017 年、151-160 頁。

³⁵ このような白人層の認識に対し、西山は年金、公的扶助、医療保険の 3 分野における移民の状況を分析し、白人層の一般的なイメージは事実とは異なるとしている。西山『移民大国アメリカ』107-125 頁。

り、特に白人労働者層において、移民が自分たちの生活を脅かす存在だと考えられるようになっていった。

(3) オバマの挫折と移民問題の停滞

2008 年の大統領選挙で、オバマは移民政策に関し、不法移民への市民権付与や国境警備強化等を公約した。政権発足後の 1 期目は、上下両院とも民主党が多数を占めており、議会との対立はなかったものの、リーマンショックへの対応やオバマケアの成立が優先されたため、移民問題への取り組みはあまり成果を上げなかった。

上院では、2010 年 9 月に包括的移民制度改革案が司法委員会に付託されたものの、審議は開始されず、廃案となった³⁶。代わりに個別の法案として、幼少期にアメリカに連れて来られた 30 歳未満の不法移民を合法化する、いわゆる DREAM 法案が下院で可決されたが、上院は審議未了で不成立となった³⁷。民主党が議会の過半数を維持していたにもかかわらず、1 期目のオバマ政権は、国境警備強化に関する個別法案を除いては、移民問題に対する成果を上げることができなかった。

2010 年の中間選挙で民主党は敗北し、下院では民主党 178 議席、共和党 256 議席となり、共和党が過半数を占めることとなった。オバマは 2011 年 5 月に「21 世紀移民システムの構築」と題する移民問題に関する包括的な報告書を提起したものの、もはや議会との協力は困難となっていた³⁸。そこで、オバマは大統領覚書による移民制度改革として、2012 年 6 月に DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) を発令した。DACA は 16 歳までの幼少期に入国した 30 歳以下の若者約 80 万人に対して、強制送還を免除する措置である。共和党が多数を占める議会の下では、法改正を行わず行政権限により移民の処遇に対処する方法しか選択できなかったのである³⁹。

オバマ政権 2 期目には、2013 年 4 月に再び包括的移民法改正法案が上院に提出され、共和党の一部と連携することにより、賛成 68、反対 32 で可決されたものの、下院はこれに応じなかった。下院共和党はこの法案に

³⁶ “Immigration Reform Timeline: Federal Immigration Laws and Policies - 1891 to Present,” *Congressional Digest*, Vol. 94, No. 3, March 2015, pp. 2, 32, www.Congressionaldigest.com/issue/immigration-reform/immigration-reform-timeline/.

³⁷ Ibid.

³⁸ 高橋善隆「移民政策のパラドクスとトランプ政権－聖域都市とマイノリティをめぐって－」『跡見学園女子大学文学部紀要』第 53 号、2018 年、247 頁。

³⁹ 同上。

代わり、5つの個別法案を提出したが、そちらも審議未了に終わることとなった。これを受けて、オバマは再度大統領覚書による手段を選択し、DAPA (Deferred Action for Parents of Americans) を2014年11月に発令した⁴⁰。DAPAはDACAを拡充した制度であり、市民権や永住権を有する子供の親に対する強制送還の延期を認め、就労資格申請も認めるという内容である。しかし、2度目の大統領覚書による強行に対し、テキサス州など26州から差し止めを求める訴訟が起こされ、2015年2月には連邦地裁がこの訴えを認める判決を下した。同年11月の控訴審においてもテキサス州等の訴えは認められ、訴訟は最高裁まで持ち込まれることとなった。しかし、当時の最高裁は判事1名が急死したことを受けて、リベラル派が4名、保守派が4名という構成になっており、結論を出せる状態ではなかった。最終的に、2016年6月に最高裁は独自の判決を下すことができないと声明を出し、控訴審判決が確定した⁴¹。

オバマ政権は、中間選挙後の6年間、議会との関係に苦しみ、法改正においてはいかなる成果も上げることができず、大統領覚書によるDACAという苦肉の策により、若年層不法移民の強制送還を延期させる措置をとることしかできなかった。移民問題の改善を訴えながら、DACA以外に有効な手を打てなかった8年間は不法移民の増加を生み、移民反対派を失望させる結果となった。

4 トランプの政策と移民問題の「安全保障化」

前節では、内向的かつ移民に脅威を感じている「聴衆」が、トランプの登場以前に存在したことを明らかにした。本節では、このような「聴衆」に対して、「アクター」であるトランプがどのような主張を行い、それがどのように「聴衆」に受容されたのかに焦点を当て、移民問題の安全保障化の展開を分析する。その際、特に移民を脅威と認識する「聴衆」が共和党支持者を中心に形成されていることに注目する。

トランプは、大統領選挙における演説の中で、メキシコからの移民は「多くの問題を抱えている人々であり、私たちにそれらの問題をもたらしている。彼らは薬物をもたらしている。彼らは犯罪をもたらしている。彼らは

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 梅川健「大統領による政策形成と『大統領令』 —オバマからトランプへ—」『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 —米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因—』日本国際問題研究所、2017年、64 - 65頁。

強姦者だ」と述べ、この問題への解決法として米墨国境の壁の建設を訴えた⁴²。また、不法移民のことを「悪い奴ら (the bad ones)」と表現し、「私はすぐに悪い奴らを捕まえて、送り返す。アメリカの刑務所に入れて奴らに金を使う気はない」と述べ、不法移民に対して強い姿勢で臨むことをアピールした⁴³。

また、トランプは、米墨国境に限らず、テロ対策の観点からも米国への入国管理を厳格にすべきであると主張した。シリアやリビアを具体例としつつ、「適切な審査が行われない場所へのビザ発給を停止する」として、大統領就任後の2017年1月27日に7か国からの入国ビザ発給を停止する大統領令を発令した⁴⁴。これは通称「ムスリム入国規制」と呼ばれ、イラン、イラク、リビア、ソマリア、スーダン、シリア及びイエメンの7か国に対する入国ビザの発給を停止するという処置であり、後に北朝鮮を加えた8か国に対象が拡大された。このように、トランプは選挙運動中から移民の脅威について強調し、移民問題を「安全保障上の問題」として、自らの政策はアメリカ国民を守るために必要な措置であると主張しており、アクターによる言語化行為は条件を満たしている⁴⁵。

次に、特別措置である。安全保障化理論における特別措置として、先述の米墨国境の壁建設及び大統領令によるムスリム入国規制を挙げることができる。米墨国境の壁は、2005年の安全フェンス法により設置された壁を超える規模の壁を建設するだけでなく、国内の不法移民を全て強制送還させるという、従来とは大きく異なる政策の象徴としての意義があり、異例性を有している。また、ムスリム入国規制は、特定の国家を対象として入国を規制するというものであり、こちらも異例性を有している。したがって、安全保障化理論におけるアクターによる特別措置も実施されている。

⁴² “Here’s Donald Trump’s Presidential Announcement Speech,” *Time*, June 16, 2015, time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/.

⁴³ Garver, “Donald Trump just showed why his campaign may be doomed.”

⁴⁴ Executive Order 13780 of March 6, 2017, “Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States,” www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2017-03-09/pdf/2017-04837.pdf.

⁴⁵ 例えば、“Remarks by President Trump on the Illegal Immigration Crisis and Border Security,” November 1, 2018,” trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-illegal-immigration-crisis-border-security/や“Remarks by President Trump on Modernizing Our Immigration System for a Stronger America,” May 16, 2019, trumpwhitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-modernizing-immigration-system-stronger-america/において、不法移民をアメリカ社会に対する脅威として対策の必要性を訴えている。

それでは、「聴衆」による受容についてはどうであろうか。2016 年のシカゴ国際問題評議会の世論調査によると、43%の国民が移民問題を致命的な脅威 (Critical Threat) だと考えている⁴⁶。党派別の内訳では、共和党支持者では 67%が移民を致命的な脅威と認識しており、特に、トランプ支持者では 80%に上っている。一方、民主党支持者では 27%が支持しているに過ぎない。共和党支持者の約 7 割、トランプ支持者においては、約 8 割が移民を致命的な脅威と認識している以上、共和党支持者においては、「聴衆」の受容は達成されていると考えられる。一方、民主党支持者においては、約 3 割にも満たないため、受容されているとは言い難い。

また、各特別措置の受容については、次のとおりである。米墨国境の壁について、2019 年 1 月のピューリサーチセンター (Pew Research Center) の世論調査によると、58%の国民が国境の壁建設に反対であり、40%が賛成だとしている⁴⁷。党派別の内訳では、共和党支持者の 82%が賛成しているのに対し、民主党支持者における賛成はわずか 6%であった。このことから、国民全体の支持は得られていないものの、共和党支持者からは強い支持を得ていることが理解できる。

ムスリム入国規制については、強く反対する国民も多く、発令後 4 日間で約 50 件の訴訟が連邦裁判所に提訴された⁴⁸。最終的に、2018 年 6 月に連邦最高裁判所が大統領令を合憲と認めたものの、5 対 4 という僅差であり、判決はトランプ就任後に保守派の判事が指名された影響が大きく、最高裁判決に対する批判も存在する⁴⁹。国民レベルでは、2017 年 2 月に CNN が実施した世論調査によると、大統領令に対する賛成は全体の 47%で反対は 53%である⁵⁰。党派別では、共和党支持者の 88%が賛成する一方、民主党支持者の 88%が反対であった。こちらにおいても共和党支持者からの強い支持が見られる一方、民主党支持者からは強く反対されていることがわ

⁴⁶ Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, and Craig Kafura, *America in the Age of Uncertainty*, The Chicago Council on Global Affairs, 2016, www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-12/ccgasurvey2016_america_age_uncertainty%20%282%29.pdf.

⁴⁷ “Most Border Wall Opponents, Supporters Say Shutdown Concessions Are Unacceptable,” *Pew Research Center*, January 16, 2019, www.people-press.org/2019/01/16/most-border-wall-opponents-supporters-say-shutdown-concessions-are-unacceptable/.

⁴⁸ “Trump Travel Ban Challenges,” *Civil Rights Litigation Clearinghouse*, www.clearinghouse.net/results.php?searchSpecialCollection=44.

⁴⁹ “Fight the Muslim Ban,” *the American Civil Liberties Union of Washington*, www.aclu-wa.org/resist-trump%E2%80%99s-executive-order.

⁵⁰ Jennifer Agiesta, “CNN/ORC poll: Majority oppose Trump's travel ban,” *CNN politics*, February 3, 2017, edition.cnn.com/2017/02/03/politics/donald-trump-travel-ban-poll/index.html.

かる。このように、特別措置についても共和党支持者には正当化されているものの、民主党支持者には正当化されていないと結論付けられる。

以上のことから、移民問題が安全保障上の問題であるという主張は、共和党支持者、特にトランプ支持層には受容され、特別措置としての米墨国境の壁建設やムスリム入国規制が正当化されていると理解できる。一方、民主党支持者には受容されておらず、特別措置としての政策も正当化されていないと解するのが適当である。すなわち、移民問題は共和党支持者においては安全保障化されている一方、民主党支持者においては安全保障化されていないと結論付けられる。したがって、移民問題は極めて党派色が強い問題であり、安全保障化は部分的に達成されていると言うことができる。

このように、トランプの主張は、移民を脅威と認識する層、つまり共和党支持者にターゲットを絞り、展開されている。これは、移民を脅威だとするトランプの主張が共和党支持者に支持されたというよりも、共和党支持者における移民への不満をトランプが察知し、言説化しているものと理解すべきである。

5 分析結果に対する考察

本節では、安全保障化理論による分析結果を踏まえて、理論をより豊かなものにするための考察を行う。

特定の問題が安全保障化される要因として、社会における脅威認識が極めて重要であることは言うまでもない。そして、脅威認識の形成について、分析結果から次のことが指摘できる。それは、脅威認識の形成は、必ずしも「アクター」の言語化行為から始まるものではないという点である。安全保障化理論では、安全保障化は「アクター」が脅威を言語化することにより開始され、「聴衆」がその脅威を受容するという過程を経るとする。しかし、移民問題の場合は「アクター」による言語化、「聴衆」による受容という順序は、むしろ逆であった。トランプ登場以前から既に、「聴衆」たるアメリカ国民の間に不法移民を社会に対する脅威とみなす認識が広がっており、それを認知したトランプがその意見を言語化したと理解することが適当である。

トランプはツイッター等を活用し、様々な主張を発信しているが、トランプの発言は正確性に欠けているとして、誤りを指摘する声も多い⁵¹。例えば、不法移民を犯罪者とするトランプの主張に対し、移民の犯罪率の方が実際はアメリカ人よりも低いことを示している研究は多数あり、「不法移民＝犯罪者、強姦者」というトランプの主張は正確とは言えない⁵²。しかし、このように認識や発言に誤りがあったとしても支持が強固な理由は、支持者自身もトランプと同じ認識を有しているか、そもそも誤った内容であっても自分が信じたいもの信じ、聞きたいことだけを聞くという聴衆の心理が作用しているためであると考えられる。特に、移民問題はポリティカル・コレクトネスの点で、社会的に表面化しにくかった問題であったが、大統領候補という公的な立場にある政治指導者が公然と非難したことを契機として、今まで不満を表明していなかった人々が、公然と不法移民に対する敵意を表すようになった。これは、反移民感情を代弁してくれる政治指導者を望んでいる「聴衆」(国民)が存在し、それを認知した「アクター」(政治指導者)が移民問題を取り上げた結果であると理解できる。

図2のとおり、トランプは大統領就任後、一貫して概ね40～45%という支持率を維持している。この傾向は、歴代大統領と比較して、下落傾向がなく常に一定の支持を得ているという点で特徴的である。トランプに限らず、政治家は「聴衆」がどのような主張を政治家に求めているかという点に関心が強い。トランプは、移民問題に代表されるように、自らの支持層が求める内容を一貫して主張することにより、岩盤支持層と言われる層から安定して強固な支持を獲得していると言える。

トランプによって示されたように、政治指導者が支持者を意識して安全保障に関する発言をする場合、往々にしてその発言は支持者である「聴衆」の認識を反映したものになる。この観点を安全保障化の理論に適用すれば、「聴衆」は単に一方的に政治的指導者の言説を受容する「観客」ではなく、むしろ政治的指導者の言動を自らの望ましい方向へと導く「演出家」としての役割を担うと言うことができよう。

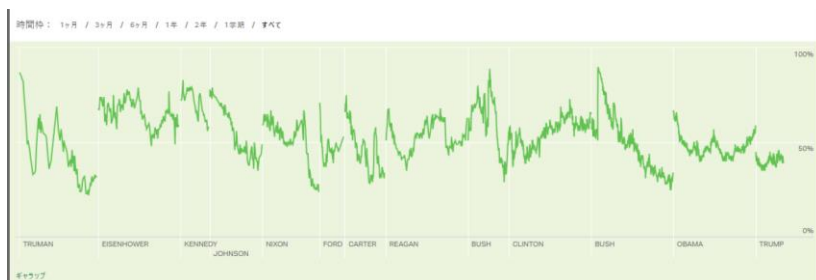
⁵¹ 例えば、*New York Times*等は、「Fact Checks」という特集により、トランプの発言が事実に基づくものかを徹底して分析している。同様の活動は他の多くの組織においても行われている。www.nytimes.com/spotlight/fact-checks。

⁵² Alex Nowrasteh, “Criminal Immigrants in Texas: Illegal Immigrant Conviction and Arrest Rates for Homicide, Sex Crimes, Larceny, and Other Crimes,” *Research and Policy Brief*, No. 4, February 26, 2018; Marie Gottschalk, *Caught: The Prison State and the Lockdown of American Politics*, Princeton University Press, 2015, pp. 214-230.

このように、安全保障化の過程は、常に「アクター」による言語化行為によって始まるとは限らず、「アクター」による言語化行為よりも、「聴衆」による脅威認識形成が先に立つことがある。この点を認識しておくことが、安全保障化の多様な過程を理解する上で重要である。

以上のことから、「アクター」が提示した脅威を「聴衆」が受容するという過程は、多様かつ複雑であることがわかる。それは、「聴衆」が単なる「観客」ではなく、役者を一定の方向へと導く「演出家」でもあるからだ。しかし、「演出家」が一方向的に役者に指示をするというのも正確ではない。演出家と役者は相互に影響を及ぼし、演劇を作り上げる。つまり、「演出家」を兼ねた「聴衆」と「アクター」の相互作用を理解することこそが、脅威認識を理解するために最も重要なのである。したがって、安全保障化理論を用いる際には、「アクター」による言語化、「聴衆」による受容という現象だけではなく、「アクター」と「聴衆」が相互に影響を及ぼしているという視点を持つ必要がある。

図 2 アメリカ大統領の支持率



(出所) Gallup Presidential Job Approval Center⁵³.

おわりに

本稿は、トランプが安全保障上の問題であると主張する移民問題が、アメリカにおいて、どのようにして安全保障化されたのかということを経済安全保障化理論の枠組みを用いて明らかにした。それは、白人層を中心に中南米系移民の増加に対する不満や社会の内向化が拡大しており、それを自らの支持につなげるべく、トランプが移民問題を安全保障上の問題として強

⁵³ Gallup Presidential Job Approval Center, news.gallup.com/interactives/185273/presidential-job-approval-center.aspx.

調したということであった。ここから明らかになったのは、白人移民により建国されたアメリカが、「白人の国」と「移民の国」というアイデンティティの対立に苦しむ姿である。移民問題は、アメリカのみならず、欧州や日本等でも社会的な問題となっており、将来的な社会のあり方を考察する上でも、引き続き研究する価値のある問題である。

また、安全保障化理論を用いた分析により、特定の問題が安全保障上の問題と認識されるためには、「聴衆」の脅威認識が重要であり、脅威認識は政治指導者の発言や「聴衆」の支持政党、「聴衆」の社会的関心事項等が、複雑に作用することにより形成されるという点を明らかにした。これは、例えば中国による現状変更の試みという問題を一部の者が脅威であると主張しても、「聴衆」が自らに直面する脅威であると認識しなければ、この問題は国家として安全保障化されず、国防に携わる一部の者だけの問題になってしまうということを示唆している。安全保障に携わる者は、この点について認識すべきであろう。

最後に、本稿は安全保障化理論を用いて具体的な事例を分析することを通じ、その理論の更なる発展にも寄与することができたと考える。安全保障化理論では、「アクター」(政治家)による言語化、「聴衆」による受容という順序を想定するが、選挙制度を有する民主主義国家においては、「聴衆」は単に「政治家を支持する観客」ではなく、「政治家を導く演出家」でもある。「聴衆」は受動的な観客でもあり、能動的に政治家を一定の方向へと導く演出家でもあるという指摘は、安全保障化理論をより有意な分析手法とする視座を提供するものである。元来、人間が構成する社会を分析する社会科学の理論においては、理論から外れた現象が当然のように生起する。このような、既存の理論に容易に当てはまらない現象を、単に理論の逸脱や例外として処理するのではなく、それを理解できる、より統合的な視座を追い求める姿勢こそが、社会科学における理論の発展には不可欠であり、本稿がその一例となれたならば幸甚である。

米国実効支配船制度が支える戦略機動

— 外国籍商船問題を中心に —

小島 大輔

はじめに

マハン (Alfred Mahan) は、その著書「海上権力史論」において「海軍は商船が存在してはじめてその必要が生じ、商船の消滅とともに海軍も消滅する」と主張した¹。マハンにとって、シーパワーとは、海軍力の優越によって制海権を確立し、その下で海上貿易を行い、海外市場を獲得し、国家に富と偉大さをもたらす力のことであり、海運業を自国船で行うことがすべての国の願望であると結論づけた²。このように、マハンは、商船こそがシーパワーの中核であり、それゆえ、それぞれの国が自国の商船を持たなければならないと説いたのである。

マハンの時代、自国船というのは自国籍の商船であり、かつ、自国民の所有する商船であった。ところが、自国船がシーパワーに占めた伝統的な役割は、今日では、すっかり変貌を遂げている。例えば、1960 年代から 70 年代前半の国際海運において、伝統的海運国は³、便宜的に他国に船籍を移転させる便宜置籍化を通じ、自国海運といえども国家的支援を控えて自由競争に任せる政策にこぞって転換したのである⁴。わが国も例外ではなく、一方で外国船舶への依存は国家の安全保障上極めて危険としつつ、もう一方で外国籍商船を自国商船隊に組み込んでいる。現在では、国土交通省が日本商船隊とする 2,496 隻の船舶のうち、日本籍船舶はわずか 261 隻 (10.5%) に過ぎない⁵。外国籍化の傾向は、日本に限られるものではなく、世界の船舶保有数トップ 35 か国のうち 28 か国においては、その国の (法) 人が保有する商船の過半数が外国籍商船になっている⁶。こうした変化の中、

¹ アルフレッド・セイヤー・マハン『マハン海上権力史論』北村謙一訳、原書房、2008 年、43 頁。

² 同上。

³ 伝統的海運国には、わが国をはじめ、米国、英国、ドイツ、フランス、イタリア、オランダ、ノルウェー、ギリシャ等が含まれる。

⁴ 逸見真『便宜置籍船論』信山社、2006 年、185 頁。

⁵ 国土交通省『海事レポート 2019』2019 年 7 月、22 頁。

⁶ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2018*, p. 29.

現代において民間海上輸送が安全保障に占める役割を正確に理解するためには、3つの視座が必要である。

第一に、現代の戦争を含む武力紛争は民間人が主体である。かつて戦争は主として軍隊(軍人と軍用兵器)により遂行されるという理解が存在した。今日でも、軍人と文民とを峻別し、軍人が戦闘行動に従事することを定める戦時国際法にその一面を垣間見ることができる。しかし、後述するとおり、歴史的には、軍人と民間人は共に戦争を遂行しており、特に軍事行動が大規模複雑化した現代戦においては、むしろ軍人よりも民間人こそが戦争の主体になったといっても過言ではない。この変化は、海洋においても例外ではなく、民間商船が戦争で果たしている巨大な役割を理解することが極めて重要である。

第二に、民間商船をコントロールしているのは、国籍国ではなく、所有国である。かつて民間商船は主として船籍国によりコントロールされるという理解が存在した。今日でも、船籍国が当該船舶に対し、一元的かつ排他的に旗国管轄権を行使することを定める国連海洋法条約にその一面を垣間見ることができる。しかし、後述するとおり、便宜置籍船(Flag of Convenience Ships: FOC Ships)が登場して後、いわゆる「真正の関係」という概念が実効性を失い、船舶の所有者は、便宜的に置籍・転籍を行うことにより船舶を支配しているのが実態である⁷。マハンのいう商船や商船隊は、もはや自国籍商船に限られず、現代ではそれぞれの国家がいかにか外国籍商船をコントロールするかが重要である。

第三に、主権国家は均質ではなく、そのため国家間関係は対等なものから上下主従関係に近いものまで幅広くバリエーションが存在する。かつて主権国家は対等であり、対称的な能力を有するという理解が存在した。いわゆるウェストファリア体制は、歴史的事実に反するものの、主権国家の対等を実現したものと理解されてきたし、今日においても、国連憲章において主権平等の原則が謳われている⁸。しかし、後述するとおり、現代でも、一部の国家はかつての植民地のように、外交や防衛といった主権の重要な一部を他国に委ねている。このような委任の実態は、本来、それぞれの海

⁷ 船籍に係る「真正の関係」の定義は、国際法上存在せず、個人の国籍については、国際司法裁判所がこれを「国家と個人の実効的結びつき」(ノッテボーム事件)と定義づけている。本稿は、船舶所有者の国籍と船籍の一致をもって「真正の関係」があるものと定義する。

⁸ Andreas Osiander, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth," *International Organization*, Vol. 55, No. 2, Spring 2001, pp. 281-284.

運国が担うべき海事政策にも反映されており、いわゆる便宜置籍国の一部は、米国、英国等の保護国に全面的に従う体制をとっている。

これら 3 つの視座が焦点を結ぶのが、本稿が分析の対象とする「米国実効支配船 (Effective United States Controlled Ships: EUSC Ships)」制度である。米国実効支配船とは、米国 (法) 人により所有されており、パハマ、ホンジュラス、リベリア、マーシャル諸島、パナマ又は非常事態に際し米国政府の用に供することを認める他の政府の下、船籍の登録と運航がされている船舶である⁹。これらの船舶は、米国にとっては外国の商船であるため、マハンの時代には、米国のシーパワーの一部とは理解され得なかった。しかし、船舶の便宜置籍化が進んだ今日、米国は、米国実効支配船制度を通じシーパワーの更新を試みている。後述するとおり、米国実効支配船の役割は増加傾向にあり、衰退傾向にある米国籍商船にとって替わる可能性がある。そのため、米国実効支配船と同制度がいかなるものであるかを検証することに重要な意義がある。

(1) 先行研究の整理

米国は、戦争中の海上輸送に外国籍商船を使用しているが、外国籍商船を使用する輸送体制が望ましいか否かという議論には賛否両論がある。米国海軍大学校 (U.S. Naval War College) のマクマホン (Christopher McMahan) は、マハンを引用し米国籍商船からなる商船隊を維持することの重要性を説くとともに、朝鮮戦争、ベトナム戦争、湾岸戦争及びフォークランド戦争の事例を用いて外国籍商船の脆弱性を強調している¹⁰。一方、米国海軍大学院 (Naval Postgraduate School) のウィリアムス (Stephan Williams) は、米国海運業界に対する際限のない保護政策を問題視するとともに、湾岸戦争で米国が使用した 209 隻の商船のうち 177 隻が外国籍であったこと、そのうち 1 隻を除き契約を履行したこと、逆に米国籍船舶である即応予備船隊が遅延により作戦所要を満たさなかったこと等から、外国籍商船を使用する体制を肯定的に評価している¹¹。

⁹ Joint Chiefs of Staff (JCS), *Sealift Support to Joint Operations: Joint Publication 4-01.2*, August 2005, pp. V-8-V-9.

¹⁰ Christopher J. McMahan, "The U.S. Merchant Marine: Back to the Future?" *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 1, January 2016, pp. 100-101.

¹¹ 四大海運会社の世界市場シェアが 50%未満であれば、寡占状態にならず、米国の市場アクセスに障害は発生しない。Stephen J. Williams, "The Role of U.S. Maritime Policy in Strategic Sealift," Master's thesis, Naval Postgraduate School, March 2000, pp. 57-58. なお、2018 年 6 月 1 日時点で、四大海運会社 (世界市場シェア) は、以下のとおりである。Maersk (15.3%)、Mediterranean Shipping Company (12.3%)、CMA CGM (10.1%)、China Ocean Shipping (Group) Company (7.8%)。

これらの議論が過去の戦争を分析対象としているのに対し、米国戦略予算評価研究所 (Center for Strategic and Budgetary Assessments: CSBA) は、将来戦における外国籍商船の使用に対し警鐘を鳴らしている。具体的には、米国が中国・ロシアと戦争する場合、両国が市場影響力と強制力 (coersive power) を行使することにより、米国が作戦需要を満たすだけのタンカーをチャーターできなくなるリスクを強調している¹²。このリスクを細分化すると、国際商船市場におけるタンカー不足、これらタンカーの即応態勢の不備、中国やロシアによる船籍国への圧力、船主・船員の戦争水域への運航拒否等があげられる。そのため、CSBA は、85.9 億ドルの建造費と年間 5.32 億ドルの維持費により、米国籍タンカー 76 隻を追加建造することを提言している¹³。

以上を整理すると、米国籍商船維持派の主張は 3 つに集約できる。①米国籍商船は米国政府の要求に制度上応じざるを得ないが、外国籍商船はこれを拒否することができるため、米国籍商船を用いた輸送のみ履行を担保できる。②米国籍商船の船種・船数は、建造段階からの補助政策により米国の輸送需要を満たすよう計画されているが、国際商船市場に供給される船種・船数は、米国の需要に応じていない。③国際商船市場の船舶は、将来、中国・ロシアとの戦争においては使用困難になるが、米国籍商船は継続して使用できる。

これに対し、外国籍商船活用派は、異なる 3 つの主張をしている。①米国籍商船の保護政策には際限がなく、これを継続した場合、政府による補助が永久的に拡大し続ける。②歴史的には、外国籍商船こそ米国政府の要求を迅速・柔軟に満たしており、むしろ米国籍商船が法定義務に従わず、輸送の履行が担保できていない。③国際商船市場の船舶なくして、米国の輸送需要を満たすことはできない。

また、双方とも 1 つの共通認識に依拠している。それは、船籍国が商船を実効的にコントロールできる、あるいは、少なくともコントロールに影響を与え得るという仮説である。そのため双方とも商船の船籍に関心をもつのである。

四大海運会社の世界市場シェアを合計すると 45.5%となる。UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2018*, p. 32.

¹² Timothy Walton, Ryan Boone, and Harrison Schramm, *Sustaining the Fight: Resilient Maritime Logistics for a New Era*, CSBA, April, 2019, pp. 78-80.

¹³ Ibid.

(2) 問題の所在

ア 問題意識

本稿は、米国実効支配船（外国籍商船）が米国籍商船を代替しつつあることを論証する。これは、外国籍商船活用派の主張に近い。特に、米国籍商船維持派の持論の 1 つである米国籍商船であれば輸送の履行を担保できるという主張は歴史的事実に反しており、本稿は、これに明確に反対するものである。

他方、より根本的な問題として、双方の主張とも、船籍国が商船をコントロールするという認識を前提としており、これも歴史的事実に反している。よって、本稿は、これら誤った前提のうち、特に、商船をコントロールするのが国籍国ではなく所有国であることに焦点を当てつつ、米国によるシーパワー更新の取組みを検証するものである。

イ 仮説

本稿の仮説は、米軍が戦略機動を維持するにあたり米国籍商船からなる商船隊の重要性は低下しつつあり、米国政府と米国実効支配船との用船契約をもってこれを代替するという体制が制度的に確立しつつある、というものである。現状では、未だ米国籍商船を維持するため、自発的国際一貫複合輸送協定（Voluntary International Sealift Agreement: VISA）と海事安全保障計画（Maritime Security Program: MSP）が運用されており、その給付金は年間 3 億ドルにのぼる¹⁴。さらには自国籍船優先貨物（cargo preferences）プログラムにより年間 3.52 - 9.69 億ドルの費用が米国籍商船のために支出されている¹⁵。しかし、本稿の仮説の正しさを検証することができれば、将来、これらのコストを削減し、代わりに用船契約の拡充にあてることができるようになる。

ウ 検証方法

本稿の検証方法は、制度分析（商船のコントロール）と、事例分析（米軍の作戦）の 2 つのアプローチによる。制度分析では、海上輸送の主体、用船契約の種類、これらに対する国家のコントロールを分析し、「船籍」と「船舶所有権」いずれの影響力が支配的であるかを検証する。分析に際しては、米国実効支配船のように、米国が外国籍商船をコントロールする側

¹⁴ United States Government Accountability Office, *Maritime Security: DOT Needs to Expeditiously Finalize the Required National Maritime Strategy for Sustaining U.S.-Flag Fleet*, August 2018, p. 12.

¹⁵ Fabien Bertho, "Maritime Transport in the United States," APEC Policy Support Unit ed., *The Impacts and Benefits of Structural Reforms in the Transport, Energy and Telecommunications Sectors*, January 2011, p. 319.

面のみならず、反対に、外国が米国籍商船をコントロールする側面にも留意する必要がある。例えば、米国籍商船のうち最多船数を実質的に保有・支配するのは、デンマーク法人 (Maersk SeaLand Company) であり、同法人は、形式的に国籍要件を満足するため米国法人を設立・運用している¹⁶。

事例分析では、米軍の作戦における米国籍商船と外国籍商船の運用実態を分析する。具体的には、特に大規模な海上輸送需要が生じた湾岸戦争に焦点を絞り、砂漠の盾作戦 (Operation Desert Shield) と砂漠の嵐作戦 (Operation Desert Storm) を通じ、米国籍商船と外国籍商船が果たした役割を比較する¹⁷。

エ 限 界

本稿の限界は、分析対象を米軍の戦略機動 (strategic mobility) における民間海上輸送に限定していることである。戦略機動とは、国家戦略を支えるため世界的に軍事力を展開・維持する能力であるため¹⁸、軍事と切り離された単なる民間海上輸送は、本稿における検討の対象から外れる。

また、米国の軍事作戦に係る輸送の中でも、本稿は 3 つの観点から限界を設けている。第一に、米軍の統合ドクトリンは、戦略機動の三本柱 (strategic mobility triad) を、空輸 (airlift)、事前配備 (pre-positioning afloat and ashore)、海上輸送 (sealift) としているが¹⁹、本稿は、海上輸送のみを対象とする。また、米国における海上輸送アセットは、米国政府保有、米国商用、外国商用に分類されるが、本稿は、商用アセットに焦点を当てる。第二に、統合ドクトリンは、戦略機動を、事前配備 (pre-positioning)、展開 (増派) (deployment (surge))、維持 (sustainment) の 3 つの段階に分類しており²⁰、商用アセットは、維持段階に用いられるものとしている。そのため、本稿が対象とする海上輸送は、主として作戦を維持するためのものである。第三に、本稿は、海上輸送に占める要素のうち、港湾、給油施設等のインフラを検討の対象に含まない。例えば、米国は大規模な兵力展開を支援するため、主要な民間港湾を戦略港湾に指定

¹⁶ Ibid., p. 45.

¹⁷ 湾岸戦争の全作戦を通して、米国籍船舶が輸送隻数の 14%、輸送量の 20%を占めたのに対し、外国籍船舶はそれぞれ 35%、27%を占め、いずれも米国籍船舶を上回った。

¹⁸ JCS, *Sealift Support to Joint Operations, Joint Publication 4-01.2, August, 2005*, p. GL-13.

¹⁹ Ibid., p. I-1.

²⁰ Ibid., p. ix.

し²¹、米軍が統合ドクトリンに基づき、これら固定インフラの防護を実施しているものの、これらの検討は本稿では割愛する。

1 所有国優位の船籍制度

本節では、民間海上輸送を制度面から分析する。その際、事業と主体を、単に「輸送事業」と「商船」に概括するのではなく、一連の海上輸送を構成する 2 つの事業と 3 つの主体を明らかにし、それらを結ぶ 3 種の契約を分析する。次いで、海上輸送に従事する船舶、船員と国家を結ぶ 4 つの連結点を抽出し、それらに及ぶ国家の影響力を分析する。これらの制度分析により明らかになるのは、船籍国が海上輸送をコントロールしているのではなく、所有国が海上輸送をコントロールしているということである。最後に、米国における海上輸送制度を詳説し、次節の事例分析の前提とする。

(1) 民間海上輸送の制度

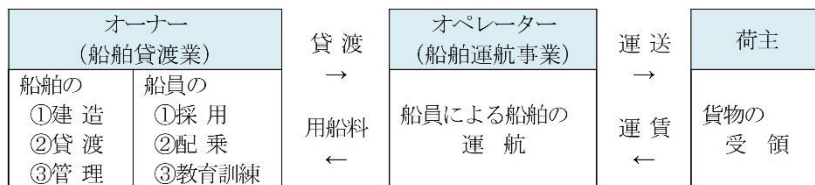
ア 事業と主体

民間海上輸送を構成している主体は、大きくオーナー、オペレーター、荷主の 3 者であり、これら 3 主体間の取引をもって海上輸送が完結する。具体的には、オーナーは船舶貸渡業に従事し、オペレーターに船舶の貸渡、運航の委託を実施し、オペレーターは対価として用船料を支払う。他方、オペレーターは船舶運航事業に従事し、船舶により人・物の運送を実施し、荷主は対価として運賃を支払う。

ここで留意すべき点が 2 点ある。まず、現実には純粋なオペレーターは少なく、オペレーターがオーナーを兼務していることが殆どである。さらに、近年では、オーナー会社から船舶管理や船員配乗が別会社に分業されたり、仲立業や代理店業が介在したりすることが多い。そのため、オーナーとオペレーターという主体の分類と、事業の分類が必ずしも合致しないことに注意する必要がある。

²¹ 鈴木滋「米軍の輸送活動と民間動員(上)―体制・法的枠組みと実際―」『レファレンス』第 50 巻第 1 号、2000 年 1 月、69 頁。

図 1 海上輸送の事業と主体



(出所) 国土交通省『海事レポート 2019』22 頁をもとに筆者作成。

イ 契約

オーナーとオペレーター間の契約を用船契約といい、これは、大きく裸用船契約 (bareboat charter contract)、定期用船契約 (time charter contract)、航海用船契約 (voyage charter contract) の 3 つに分類することができる。裸用船契約とは、オーナーが、船舶を、船舶上の機器や付属備品とともに貸し出す契約である。船員を配乗せず「裸」の状態の船を貸し出すためにこう言われる。定期用船契約とは、一定の期間を定めて、オーナーが船長・船員を配乗させ輸送能力を備えた船舶による輸送サービスをオペレーターに対して提供し、オペレーターは期間 (日割り等) を基準とした用船料を対価として支払う契約である。航海用船契約とは、特定船舶によって、特定貨物を、特定時期、特定区間内、特定の条件 (運賃など) で、一航海の運送を引受ける契約である²²。契約の種類に応じ、オーナーとオペレーターの権限と責任が異なるため、注意を要する。

表 1 用船契約の種類と特徴

	裸用船	定期用船	航海用船
契約種別	賃貸借契約	運送 (サービス) 契約	
船長・船員の手配	オペレーター	オーナー	
船舶の維持管理責任	オペレーター	オーナー	
船舶の利用に関する事項の指示権	オペレーター	オペレーター	
航海の安全に関する事項の指示権	オペレーター	オーナー	
再用船の制限	原則あり	原則なし	

(出所) 日本船主協会『定期傭船契約とは』8 頁をもとに筆者作成。

民間海上輸送に係る事業、主体、用船契約の種類と特徴を踏まえ、次項では、民間海上輸送と国家との関係を分析する。具体的には、船舶、船員

²² 日本船主協会『定期傭船契約とは』2019 年 6 月、7 頁。

がいかなる連結点をもって国家と結びつき、国家のコントロールを受けるかを分析する。

(2) 船舶と船員に及ぶ国家の影響力

海上輸送には「船舶」と「船員」が従事しており、海上輸送を完成するためには両者が不可欠である。これらには、それぞれ 2 つの連結点を通じ国家の影響力が及んでいる。すなわち、船舶に対しては、船籍とオーナーの国籍が影響する。一方、船員に対しては、オペレーターと船員の国籍が影響する。本項では、これら 4 つの連結点を通じ、国家がいかに商船にコントロールを及ぼすか、順を追って分析する。

ア 船 籍

船籍に係る統一的かつ具体的な要件は、国際法上存在しない。国連海洋法条約第 91 条 1 項は、いずれの国も船籍に関する条件を定めることができるとし、その上で、旗国と船舶との間には、真正な関係 (genuine link) が存在しなければならないとしている。同条約第 94 条は、船舶規制に係る旗国の義務を具体的に定めているが、真正な関係の意味するところは明らかにしていない²³。

一方、国連船舶登録要件条約は、未発行ではあるものの、真正な関係につき一応の基準を示している。例えば、同条約第 7 条は、船舶所有 (第 8 条) 及び船員配乗 (第 9 条) における自国民の一定の参加につき、選択的適用を義務付けている。また、同条約第 10 条は、旗国内に船舶所有会社、その子会社又は主な営業所がなければならないとしている。しかし、これらはいずれも柔軟かつ曖昧な内容にとどまり、船籍付与に係る旗国の自由を一般的に制限するものではない²⁴。

結論として、国際法は、船籍の要件を定めず国家の自由裁量に委ねている。他方、船籍は、自由に付与されるが故に、それ自体では国家と船舶との間の真正な関係を示していない。そのため、自国民が船舶を所有することや、自国船員を配乗させることをもって、真にコントロールが及ぶことが暗喩されている。これら国際法上の船籍制度は、船籍国の義務を定める制度であるにもかかわらず、本稿が論じる「船籍国ではなく所有国による

²³ 国際海洋法裁判所裁判官を務めた山本草二は、旗国が自国船舶に対して実効的な管轄権と規制を行使すべき義務を負い、これを怠れば、その限りで国際法違反行為として国家責任を追求されると解釈している。山本草二『海洋法』三省堂、1992 年、109 頁。

²⁴ 水上千之『船舶の国籍と便宜置籍』有信堂高文社、1994 年 236-267 頁。

船舶のコントロール」という考え方を、その規定をもって逆説的に示しているのである。

一方、国内法は、船籍の要件をどのように規定しているのであろうか。国際法上、船籍付与要件は国内管轄事項に属するが、各国の国内法を類型化すると、船舶が建造された国の国籍が与えられる製造地主義、乗組員の国籍に基づく船舶乗組員主義、船舶の所有者の国籍を基にした船舶所有者主義の3つに大別される。なかでも、「船舶所有者主義」と、「船舶所有者主義と船舶乗組員主義の混合」が一般的であり、各国とも船舶所有者の国籍に船籍を合わせることを基本としている²⁵。すなわち、国際法のみならず、それぞれの国内法に基づく各国の国家実行も「所有国による船舶のコントロール」という本稿の基本的な考え方に合致しているのである。

また、これら実体法を離れ、手続法とその運用をみても、船舶をコントロールするのは実質的な所有者であることが明らかである。なぜなら、形式的な所有者の変更と船舶の転籍が極めて容易になっているからである。例えば、パナマ船籍を取得するのであれば、ペーパーカンパニーであるパナマ法人を設立すればよく、必要日数は2~4日である²⁶。

以上、船舶のコントロールに係る船籍の影響力につき、国際法、国内法、実行の観点から分析したところ、そこから導かれる結論は「船籍は、真の所有者が自らの便宜のために容易に変更できるものに過ぎず、国家のコントロールを示す指標にはなりえない」ということである。

イ オーナー（船主）

船舶のオーナーは、個人であれば船主、法人であれば船舶所有会社であり、それぞれが個人、法人としての国籍を有している。オーナーが法人の場合、一義的には会社の登録国が国籍になるものの、船舶と同様、会社の実効支配やコントロールという観点からは、むしろ会社資本に占める所有者の国籍の割合が問題となることが多い。ただし、いずれの場合であってもオーナーが船舶を所有しているという事実が変わりはなく、本稿における「所有国によるコントロール」という観点からは、これらを相違ないものとして取り扱うことが可能である。

ウ オペレーター（外航船社）

船舶のオペレーターは、一義的には船舶運航事業者であり、船舶を所有し、船舶貸渡業に従事するオーナーとは異なる存在である。他方、実際に

²⁵ 逸見真「便宜置籍船の法構造とその問題点」『国際船舶の日本籍船化とその手続に関する研究報告書』2012年3月、150頁。

²⁶ 同上、159頁。

は純粋なオペレーターはほとんど存在せず、オペレーター兼オーナーである会社が多い。そのため、多くの海運国家は、オペレーターの国籍が自国籍にあることをもって自国商船隊と分類している。例えば、日本商船隊とは、わが国外航海運企業が運航する 2,000 総 t 以上の外航商船群をいい、日本籍船（日本国民、日本の法令により設立された会社等が所有している船舶）と外国籍船（外国企業（わが国外航海運企業の海外子会社を含む。）から用船している船舶）で構成されている²⁷。ここでいう外航海運企業がオペレーターであり、他国においてもオペレーターのほとんどがオーナーを兼ね、船舶所有権を有することから、彼らも「所有国によるコントロール」を担う主体となる。

エ 船 員

船員は、海技資格を有し各種業務を責任をもって遂行する「船舶職員」と、各種業務について職員を補助する「部員」とに分類され、それぞれの資格に係る最小限の要件が、国際法上定められている。国際海事機関（International Maritime Organization: IMO）の前身である政府間海事協議機関は、船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約（The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers: STCW）を 1978 年に採択し、1984 年これが発効した。同条約は、船長、甲板部（一等航海士、甲板部職員、甲板部員）、機関部（機関長、一等機関士、機関部職員、機関部員）の船員に係る最小限の要件を定め、締約国の国内法が資格ごとに必要な要件や乗組み基準等を規定している。

このように、国際法は、船員資格の証明については規制をする一方、船員の国籍については国家の自由裁量に委ねている。そのため、国際法上、それぞれの国家は、自国の船員を養成せずとも外国の船員を活用すればよい仕組みとなっており、STCW の 1995 年改正もこれを後押しするものであった²⁸。それゆえ船員の国籍が船舶コントロールに及ぼす影響は限定的で

²⁷ 国土交通省『海事レポート 2019』2019 年 7 月、21 頁。

²⁸ STCW 条約は、1995 年及び 2010 年に包括的に改正されている。1995 年改正により、旗国政府は、外国政府が発給した海技免状を承認するにあたり、あらかじめ協定を締結することが義務付けられた。わが国は、9 か国（バハマ、パナマ、リベリア、マーシャル群島共和国、ヴァヌアツ、マルタ、キプロス、マレーシア及びシンガポール）と、外国籍船に配乗する日本人船員の海技資格を外国側が承認（裏書）するための協定を締結しており、7 か国と日本籍船に配乗する外国人船員に係る協定を締結している。「STCW 条約に基づく海技資格の承認協定締結国」国土交通省、2005 年 1 月、www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kotsu/bunya/kaiji/betsu2.html。

あり、ここでも「所有国によるコントロール」こそ、最も影響力が強いことがわかる。

(3) 米国における海上輸送制度

本項では、これらの4つの国籍の組み合わせのうち、現に米国で法制化されている便宜置籍船と米国実行支配船の例をもって、米国がいかに関外国籍商船に対する国家のコントロールを担保しようとしているかを分析する。

表2 船舶の種類と米国籍の要件

	船籍	オーナー	オペレーター	船員	建造・整備
米国籍商船(内航)	米国	米国	米国	米国	米国
米国籍商船(外航)	米国	-	-	-	-
米国実効支配船	-	米国	米国	-	-
便宜置籍船	-	米国	米国	-	-
外国籍商船	-	-	-	-	-

(出所) 筆者作成。

ア 便宜置籍船

便宜置籍船の定義は国際法上確定しておらず、便宜置籍国の認定も国や国際機関ごとに差異がある²⁹。その特徴は、船舶所有者が便宜置籍国に低額の税金を支払うことにより、当該船籍を獲得する一方、本来の登録を回避し、一般の安全基準や労働条件の制約から免れることにより、所有船舶の利潤を追求することにある³⁰。

そもそも、船籍登録には、船主・外航船社の国籍と船籍が一致する自国登録(national registry)と、それらが異なる自由登録(open registry)があり、便宜置籍船は後者により登録された商船を指す。また、英国のマン島(the Isle of Man)のように船籍は英本国であるものの、登録は海外領土・自治領とするオフショア船籍(offshore registry)や、ドイツ、フラ

²⁹ 国際運輸労連(International Transport Workers' Federation: ITF)は、2020年時点で、以下の35の船籍を便宜置籍としている。アンティグア・バーブーダ、バハマ、バルバドス、ベリーズ、パミューダ、ボリビア、カンボジア、ケイマン諸島、コモロ、キュラソー、キプロス、赤道ギニア、フェロー諸島、フランス第二船籍、ドイツ第二船籍、ジョージア、ジブラルタル、ホンジュラス、ジャマイカ、レバノン、リベリア、マルタ、マデイラ、マーシャル諸島、モーリシャス、モルドバ、モンゴル、ミャンマー、北朝鮮、パナマ、サントメ・プリンシペ、セントビンセント、スリランカ、トンガ、バヌアツ。International Transport Workers' Federation, "Current registries listed as FOCs," www.itfseafarers.org/en/focs/current-registries-listed-as-focs, accessed February 20, 2020.

³⁰ 逸見「便宜置籍船の法構造とその問題点」147頁。

ンス、デンマーク、ノルウェー等のように自国に第二船籍 (second national registry) を設ける準便宜置籍 (quasi-flag of convenience) 政策がある³¹。わが国の国際船舶制度や韓国の済州島置籍船制度も第二船籍制度にあたる。

本稿では、便宜置籍国を定義する必要はないため、上記の便宜置籍船の特徴に合致する船舶のうち、オーナー (オペレーター) が米国 (法) 人であるものを、米国の便宜置籍船とする。

イ 米国実効支配船

米国実効支配船は、便宜置籍船のうち船籍がマーシャル諸島、リベリア、パナマ、ホンジュラス又はバハマであり、戦争や国家非常事態に際し、米国の徴用、使用、用船できる船舶をいう³²。米国実効支配船の要件は、米軍の統合ドクトリンに定められており、具体的には「所有権の過半を米国 (法) 人が占めており、マーシャル諸島、リベリア、パナマ、ホンジュラス、バハマ又は非常事態に際し米国政府の用に供することを認める他の政府の下、船籍の登録と運航がされていること」とされている³³。これらの船舶は、徴用又は用船により米国に供され、徴用の場合は裸用船契約となるため、米国の船員を配員する必要がある。なお、船員の国籍は要件化されておらず、米国実効支配船の船員のほとんどを外国人が占めている。

上記の要件に加え、1996 年 1 月 30 日、統合参謀本部議長指示 (CJCSI 3110.11B) が「軍事的に有用なタンカー」の要件として、「一体型タグバージ (integrated tug/burges) 及びケミカル輸送船 (chemical carriers) を含むすべてのタンカーのうち、石油、油及び潤滑油 (Petroleum, Oil, and Lubricants: POL) を運搬し、載貨重量 2,000t 以上 100,000t 未満で、最低速力 12kt のもの」と定義した。そのため、米国実効支配船は、船舶所有権と国籍に係る要件に加え、これら性能上の要件を満たす船舶に限られている。

³¹ Stephen, "The Role of U.S. Maritime Policy in Strategic Sealift," pp. 24, 42-44. これら第二船籍が占める割合は、例えば、デンマークにおいては、載貨重量ベースで、自国船籍が 3.9%、デンマーク国際船籍が 43.5%、外国船籍が 52.6%となる。また、ノルウェーにおいては、自国船籍が 8.3%、ノルウェー国際船籍が 26.4%、外国船籍が 65.3%となる。

³² Henry S. Marcus, et al., *Increasing the Size of the Effective United States Control Fleet*, Massachusetts Institutes of Technology, August 2002, p. 1.

³³ JCS, *Sealift Support to Joint Operation: Joint Publication 4-01.2*, August 2005, pp. V-8-V-9.

ウ 便宜置籍船と米国実効支配船の利点

便宜置籍船と米国実効支配船は、米国籍船舶に対し 2 つの面で優位にある。法律面では、船舶の登録が容易であり、所有者に制限がなく、船齢制限が緩和されることである。一方、経済面では、運航利益が非課税であり、米国船員の雇用を回避できることから船員費が減ることである。その他、船舶検査費も安価であり、安全性・維持整備の基準も緩い³⁴。米国商船と外国商船の運用コスト差は、人件費、燃料費、維持整備費、保険費等に起因し、運輸省海事局は、1 隻あたりの差額を年間 620~650 万ドルとしている³⁵。また、これらの要因のうち最も影響が大きいのは人件費である³⁶。

エ 国家のコントロールを補強するその他の制度

米国は、これら米国実効支配船に対するコントロールをさらに補強するため、船籍国のうちバハマと国際約束を結び、非常事態に際し米国政府が船舶を徴用できることを約束させている³⁷。

また、これとは別の方法により国家のコントロールを補強する例として、バハマ、バミューダ、ジブラルタルの 3 か国で登録した船舶は、英国船籍となり、船員、安全基準、認可に係る英国法の規制を受けることとなる³⁸。英国がこれらの国と支配—被支配の関係にあるのと同様、米国は、経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) が PANLIBHON グループと呼称するパナマ、リベリア、ホンジュラスの 3 か国に対し特に支配的な関係を築いている³⁹。

ギルパトリック (Roswell Gilpatric) 国防副長官がマグナソン (Warren Magnuson) 上院議員に送った手紙では、米国が非常事態に際し PANLIBHON 船籍の商船をコントロールできる理由を、4 つ挙げている。①船舶所有者と運輸省海事局との契約、あるいは船舶所有者による米国政府への保証、②パナマ、リベリア、ホンジュラスが、米国の作戦統制を規制する国内法を欠き、国内の輸送需要が限定的であり、戦争において中立を維持する蓋然性が高いこと、③第二次世界大戦において、パナマ、ホンジュラス船籍のすべての米国所有船舶が、米国の戦時協力に加わったとい

³⁴ McMahon, "The U.S. Merchant Marine," p. 95.

³⁵ United States Government Accountability Office, *Maritime Security*, p. 24.

³⁶ コスト差のうち人件費が占める割合は、77% (タンカー) から 81% (コンテナ船) へのぼる。Bertho, "Maritime Transport in the United States," p. 318.

³⁷ Toh Rex S, and Phang Sock-Yong, "Quasi-flag of convenience shipping: The wave of the future," *Transportation Journal*, Vol. 33, No. 2, Winter 1993, p. 36.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid., p. 1.

う先例、④米国による船舶護衛、戦争保険、船舶保証、作戦手続、船舶整備である⁴⁰。

さらに米国と英国は、それぞれ徴用対象船舶を自国籍船舶や自国領域内の外国籍船舶に限定していない。英国は、英国船主の支配船舶を、米国は米国所有又は運航の外国籍船舶に加え、外国所有又は運航の外国籍船舶までも徴用の対象に含めている。

2 外国籍商船を伴う作戦事例

本節では、米国における民間海上輸送の制度的特徴を踏まえ、米国の外国籍商船に対するコントロールが、米軍の戦略機動においてどのように実現されているかを分析する。その際、まず、戦略機動に占める民間海上輸送と外国籍商船の位置づけを明らかにする。次に、湾岸戦争(砂漠の盾作戦、砂漠の嵐作戦)において戦略機動がいかに実施され、そこで外国商船がいかなる役割を果たしたかを検討する。この事例研究により明らかになるのは、外国籍商船の方が米国籍商船より果たしている役割が大きく、戦略機動における米国籍商船の役割が限定的であることである。

(1) 戦略機動において民間・外国アセットの果たす役割

ア 民間海上輸送

米国においては、独立戦争からアフガン戦争にいたるまで、主要な戦争に数多くの民間人が参加している⁴¹。とりわけ、米軍が長期にわたり外国に展開した作戦においては、大規模な輸送需要に応じるため海上輸送が果たした役割が大きく⁴²、ここでも多くの民間人が作戦行動にかかわっていた⁴³。

⁴⁰ Department of Commerce, and Maritime Administration, *Effective United States Control of Merchant Ships*, A United States Department of Commerce Publication, 1970, p. 4.

⁴¹ 独立戦争では戦争に参加した米国人の軍民比率が 6:1 であったものの、ユーゴ戦争、イラク戦争では 1:1、アフガン戦争では 1:1.3 となり、戦争に参加した民間人の数が軍人よりも多くなっている。Congressional Budget Office, *Contractors' Support of U.S. Operations in Iraq*, August 2008, p. 13; 阿部拓磨「どっぷり民間軍事会社に依存するイラク・アフガン作戦」『軍事研究』2010 年 12 月、第 45 巻第 12 号、100-117 頁。

⁴² 湾岸戦争では、海上輸送により全貨物の 95%が運ばれた。Williams, "The Role of U.S. Maritime Policy in Strategic Sealift." p. 3. また、エスパー米国防長官は、米陸軍の装備品のうち 90%が海上輸送により外国に運ばれると述べている。Paul McLeary, "How Much Sealift Does US Have for Crisis? It's Not Sure," *Breaking Defense*, August 12, 2019.

⁴³ 湾岸戦争で使用された 385 隻の船舶のうち、292 隻が外国籍チャーター船を含む商用船舶であった。

現在、米国の作戦場面における海上輸送は、61 隻の政府保有船舶、113 隻の米国籍商船及び外国籍商船が担っている⁴⁴。ここでも米国籍船舶のうち 6 割超を民間商船が占め、米国において民間海上輸送がいかに大きな役割を果たしているかが見てとれる。

表 3 (事前配備を除く) 海上輸送に従事する米国籍船舶の内訳

米国籍船舶 174 籍	政府所有船舶 61 隻	軍事海上輸送軍団 (MSC)		15 隻
		海事局 (MARAD) 即応予備船隊 (RRF)		46 隻
	米国籍商船 113 (99) 隻	外航船舶 81 (68) 隻	海事安全保障計画 (MSP)	60 (58) 隻
			MSC チャーター	8 隻
		内航船舶 32 (31) 隻	その他	13 (10) 隻
			MSC チャーター	1 隻
	その他	31 (31) 隻		

※隻数中、括弧内は、自発的国際一貫複合輸送協定 (VISA) 船 (出所) United States Government Accountability Office, *Maritime Security*, p. 8 をもとに筆者作成。

これら船舶の使用目的を作戦の段階により区分すると、①事前配備段階 (prepositioning afloat) は、紛争の初期対応をする部隊が機能を停止する期間を極限するため、人員、装備及び補給品をあらかじめ各地に配備するものである。②展開段階の海上輸送 (deployment sealift) は、初期対応部隊の人員と装備 (戦車、砲、トラック等) を前線に輸送するものである。③維持段階の海上輸送 (sustainment sealift) は、戦闘部隊を維持するための補給品 (食糧、衣料、補用品、弾薬、燃料等) を前線に輸送するためのものである。輸送主体も、作戦の段階に応じそれぞれ異なっており、事前配備段階は海上事前配備船隊 (Afloat Prepositioning Force) が、展開段階は輸送軍団 (United States Transportation Command: USTRANSCOM) が、維持段階は米国籍商船が主たる輸送主体となる⁴⁵。このように、米国の海上輸送力は複数の主体により段階的、重層的に確保されている。

⁴⁴ 海上輸送に従事する米国籍船舶のうち、政府保有船舶は、軍事海上輸送軍団 (Military Sealift Command: MSC) 15 隻、運輸省海事局 (Maritime Administration: MARAD) の即応予備船隊 (RRF) 46 隻からなる。他方、米国籍商船は、外航船舶 81 隻、内航船舶 32 隻からなる。外航船舶には、海事安全保障計画 (MSP) 船 60 隻、MSC チャーター船 8 隻が含まれる。内航船舶には、MSC チャーター船 1 隻が含まれる。これら米国籍商船のうち、99 隻が自発的国際一貫複合輸送協定 (VISA) 船である。

⁴⁵ JCS, *Sealift Support to Joint Operations, Joint Publication 4-01.2*, August 2015, p. ix.

表 4 戦略機動の段階と主体

段 階	主 体
事前配備 (海上)	軍事海上輸送軍団 (MSC) の海上事前配備船隊 (APF)
展開 (増派)	輸送軍団 (USTRANSCOM)
維持	米国籍商船 (U.S. Merchant Fleet)

(出所) JCS, *Sealift Support to Joint Operations, Joint Publication 4-01.2*, p. ix をもとに筆者作成。

イ 外国籍商船

一方、米国の海上輸送を担う船舶は上述の米国籍船舶に限られず、見方によっては、それ以上に重要な役割を果たしてきたのが外国籍商船である。そもそも、世界の商船に占める米国籍商船の載貨重量の割合はわずか 0.6% であり、これを米国の輸出入に従事する船舶に限定しても 2% に満たない⁴⁶。さらに、これを米国 (法) 人が所有する船舶に限定してもなお 19.3% であり、米国の外航船舶の 8 割超を占めるのは外国籍商船である⁴⁷。さらに、有事において外国籍商船が果たした成果を検証すると、例えば、湾岸戦争においては、作戦に用いられたチャーター船の 84.6% が外国籍商船であった⁴⁸。以上のように米国の海上輸送において外国籍商船は、非常に大きな役割を果たしているのである。

(2) 湾岸戦争における戦略機動

本項では、米軍が本土から遠隔地に対し戦略機動を發揮した例として、湾岸戦争を分析する。以下、戦略機動の全体像を概括するため、まず海上輸送と航空輸送の役割を、次に事前配備段階と展開・維持段階の海上輸送の役割を比較する。これらを踏まえ、最後に米国籍商船と外国籍商船が果たした役割を比較し、特徴を分析する。これにより、次項で湾岸戦争の行われた戦略環境を分析する足掛かりとする。

⁴⁶ UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2018*, p. 35; McMahon, “The U.S. Merchant Marine,” p. 11.

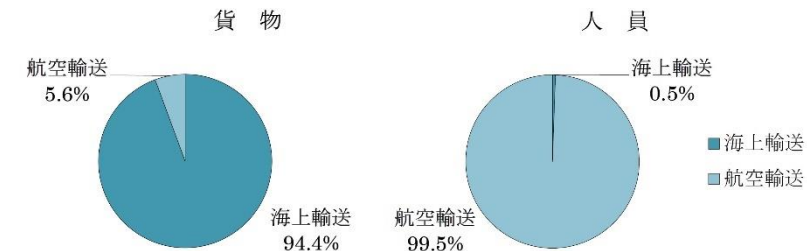
⁴⁷ UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2018*, p. 30. 他方、内航船舶は、1920 年商船法により、船籍が米国であること、運航会社の資本の 75% が米国のものであること、船員の 75% が米国市民権を有すること、船舶建造及び修理が米国で行われていることが定められており、外国船籍は認められない。Bertho, “Maritime Transport in the United States,” pp. 315-316.

⁴⁸ James K. Matthews, and Cora J. Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast: United States Transportation Command and Strategic Deployment for Operation Desert Shield/Desert Storm*, Joint History Office, 1992, p. 124.

ア 海上輸送と航空輸送

湾岸戦争においては、貨物の 94.4%が海上輸送され、人員の 99.5%が航空輸送された。本稿は民間海上輸送を分析しているため、湾岸戦争における航空輸送は分析の対象外である。また、人員輸送のほとんどは航空輸送に含まれるため、これについても割愛する。

図表 1 湾岸戦争における海上輸送と航空輸送の内訳 (重量 (st))⁴⁹



	海上輸送	航空輸送	全体
部隊貨物 (Unit Cargo)	2,431,869	334,916	2,766,785
維持貨物 (Sustainment Cargo)	616,663	208,632	825,295
石油、油、潤滑油 (POL)	6,103,006	-	6,103,006
人員	2,758	500,720	503,478

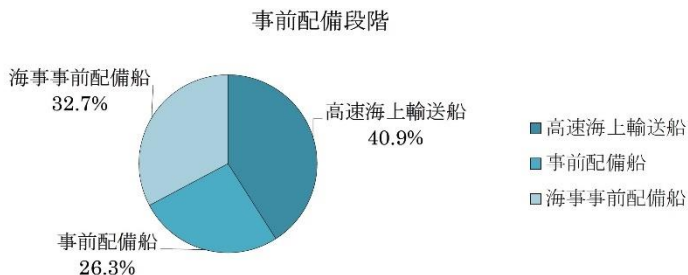
(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 13
をもとに筆者作成。

イ 事前配備段階の海上輸送 (1990 年 8 月まで)

湾岸戦争において、事前配備段階の海上輸送は、高速海上輸送船 (FSS)、事前配備船 (PREPOS) 及び海事事前配備船 (MPS) が実施した。1990 年 8 月までは、これらが全ての貨物を輸送していたものの、9 月に展開・維持段階が開始し、即応予備船隊 (Ready Reserve Force: RRF) と商船が加わることで、これらが貨物輸送に占める割合は 32.3%となった。

⁴⁹ 部隊貨物 (unit cargo) には弾薬 (ammunition) が含まれる。また、部隊貨物と維持貨物 (sustainment cargo) を合わせたものが乾貨物 (dry cargo) となる。

図表 2 湾岸戦争における海上輸送 (事前配備) の内訳



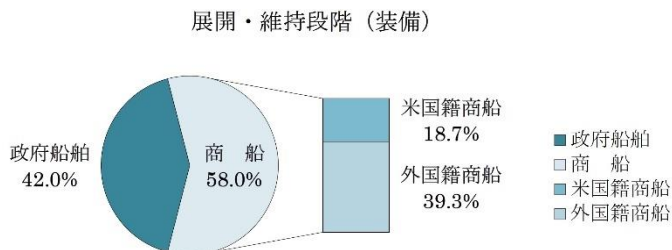
	重量 (st)	体積 (ft³)	回数 (隻)
高速海上輸送船 (FSS)	321,942	4,560,652	32
事前配備船 (PREPOS)	206,836	1,635,474	20
海事事前配備船 (MPS)	257,444	3,565,468	26

(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 116
をもとに筆者作成。

ウ 展開・維持段階の海上輸送 (1990 年 9 月から)

展開・維持段階では部隊輸送の 67.6%が即応予備船隊、米国籍商船、外国籍商船の 3 主体により実施されている。これら 3 主体のうち、即応予備船隊の活動につき概要を述べると、湾岸戦争時、即応予備船隊は 96 隻の船舶からなり、船種は、乾貨物船 83 隻、タンカー 11 隻、軍隊輸送船 2 隻であった。待機基準は 3 種類あり、5 日 (65 隻)、10 日 (28 隻) 及び 20 日 (3 隻) に分類される。これらの所属港は、ヴァージニア (38 隻)、テキサス (35 隻)、カリフォルニア (23 隻) の 3 か所に分散配備されている。即応予備船隊、米国籍商船、外国籍商船が実施した海上輸送の内訳は、以下の図表のとおりであり、即応予備船隊は、重量比で装備の 42.0%を、弾薬の 35.4%を海上輸送している。最後に、米国籍商船と外国籍商船が果たした役割を比較する。

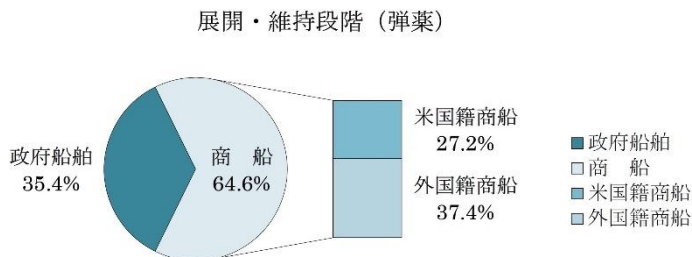
図表 3 湾岸戦争における装備 (unit equipment) の海上輸送 (展開・維持) の内訳



	重量 (st)	体積 (ft ³)	回数 (隻)
即応予備船隊 (RRF)	691,048	8,981,582	123
米国籍商船	308,285	3,874,225	62
外国籍商船	646,315	10,073,974	196

(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 116
をもとに筆者作成。

図表 4 湾岸戦争における弾薬 (ammunition) の海上輸送 (展開・維持) の内訳



	重量 (st)	回数 (隻)
即応予備船隊 (RRF)	291,757	33
米国籍商船	224,164	26
外国籍商船	308,276	44

(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 117
をもとに筆者作成。

エ 米国籍商船と外国籍商船が果たした役割の比較

装備の海上輸送については、米国籍商船と外国籍商船の割合は重量比で 32:68 であり、弾薬については 42:58 であった。いずれも、外国籍商船の

方が米国籍商船より大きな役割を果たしており、戦略機動における米国籍商船の重要性が限定的であることが見て取れる。

(3) 湾岸戦争の行われた戦略環境

本項では、湾岸戦争の行われた戦略環境の特徴を分析し、他の戦争における米軍の戦略機動と比較する上で留意すべき事項をまとめる。具体的には、輸送距離、輸送量、準備時間及び他国の行動である。

湾岸戦争における輸送距離は、空路で東海岸から 7,000 海里、西海岸から 10,000 海里である。海路は、東海岸から 9,000 海里、西海岸から 11,000 海里であり、スエズ運河が使用できない場合、それぞれに 12,500 海里が追加される⁵⁰。

湾岸戦争における輸送量は、9,695,095st である⁵¹。これは、米陸軍 2 個軍団 (300,000 人)、米海兵隊 2 個海兵遠征軍 (84,000 人) 及び米空軍 28 個戦術戦闘機飛行隊 (962 機) の展開・維持に必要な量であった。

湾岸戦争における準備期間は、161 日間である。ブッシュ米国大統領は、1990 年 8 月 7 日に派兵を決定し、1991 年 1 月 15 日に部隊の展開が開始した。部隊展開後も、1991 年 3 月 10 日までの間、55 日間、海上輸送が継続した。

表 5 湾岸戦争の戦略機動における作戦要素 (時間、空間、兵力)

実績	
時間 (time)	準備期間 : 161 日 / 戦争期間 : 55 日
空間 (space)	空路 : 7,000~10,000 海里 / 海路 : 9,000~11,000 海里
兵力 (force)	輸送量 : 9,695,095 小トン / 輸送兵力 : 384,000 人 / 962 機

(出所) Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 117 をもとに筆者作成。

また、湾岸戦争における他のアクターの行動のうち特筆すべきは、友好国の米軍への支援と、敵国の不作為である。前者には、例えば英国が陸軍と商船隊 22 隻を派遣したことに加え⁵²、沿岸国の協力により米国の海上・航空交通路 (Sea/Air Lines of Communication) にあたる大西洋、地中海、スエズ運河、ホルムズ海峡の通航が確保されたことである。後者は、イラ

⁵⁰ Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 18.

⁵¹ 1st は重さの単位であり 907.18kg に相当する。

⁵² Matthews, and Holt, *So Many, So Much, So Far, So Fast*, p. 129.

クが米国の海上・航空交通路を攻撃せず、戦闘損耗を計画化する必要がなかったこと、湾岸戦争中に他の戦争が同時発生しなかったことである。

これら湾岸戦争の特質のうち、輸送距離が長かったこと、輸送量が多かったことが戦略機動を困難にする一方、準備期間が非常に長かったことが戦略機動を容易にしている。上記特質は、いずれも時間・空間・兵力に係る量的な問題である。他方、海上交通路において民間商船が攻撃されるリスクは質的な問題であり、これが加わると戦略機動のあり方そのものが変わるため、別に検討する。

(4) 民間海上輸送の役割とリスクの高い海域での運用

そこで最後に、被攻撃リスクにさらされる海域における民間海上輸送につき考察する。CSBA は、中国やロシアの脅威に鑑み、将来の米国の海洋ロジスティクスの重点は抗たん性と敏捷性 (*resilient and agile logistics*) にあるとし、これまでの海洋ロジスティクスの前提を見直す必要があるとしている。具体的には、海洋ロジスティクスの基盤や性質につき、5 つの変更を提言している。第一に、安全で近い再補給施設から危険で遠い拠点への変更。第二に、戦域後方の安全な聖域からグローバルな紛争への変更。第三に、段階的な戦力構築から前方抑止と迅速な対処への変更。第四に、短期計画から潜在的な紛争長期化への変更。第五に、損耗率の低い計画から高い計画への変更⁵³。

もっとも、これらの変化をもって、米国籍商船隊が必要になるとは言い難い。なぜなら、民間商船を実質的にコントロールしているのは、船籍国ではなく所有国だからである。それゆえ、将来においても、従来どおり外国籍商船が米国の戦略機動を支え、米国実効支配船制度がこれをバックアップすることが見積もられる。

おわりに

ここまでの検討のとおり、米国は、米国実効支配船制度により、米国(法)人である船舶所有者を介し、外国籍商船をコントロールしている。さらに、バハマとの国際約束や徴用制度により、これをバックアップしている。

もっとも、徴用に関しては、外国籍船舶を徴用さえすれば当該船舶を海上輸送に使用できるわけではない。なぜなら、船舶徴用をした場合、当該

⁵³ Walton et al., *Sustaining the Fight*, pp. i-ii.

船舶に係る契約は裸用船契約となり、米国が船員を確保しなければならないからである。船籍と船員の国籍との間には相関性がなく、米国に来る外国籍商船のうち、乗組員の多くはフィリピン人である⁵⁴。彼らなしにこれらの船舶を運航することはでない。また、内航船舶と外航船舶の専門化がすすみ、内航船舶のカボタージュ規制で確保している米国籍船員を外航船舶に使うことも困難である⁵⁵。それゆえ、徴用に頼ることなく、外国籍船舶を平時と同様に使い続ける体制を維持することが最も重要なのである。

結論として、米軍が戦略機動を維持するにあたり米国籍商船からなる商船隊の重要性は低下しつつあり、米国政府と米国実効支配船との用船契約をもってこれを代替するという体制が制度的に確立しつつある。

米国とは対照的に、わが国における戦略機動の研究は、ほとんど進んでいないのが現状である。特に、外国籍商船による民間海上輸送力の確保については、米国で多くの実績と活発な議論があるのとは対照的に、わが国においては、議論そのものが存在しない。そこで、本稿の最後に、わが国の戦略機動及びこれを支える統合輸送能力の現状並びに今後の研究課題について述べる。

はじめに、わが国と米国では、政府の所有する海上輸送アセットに大きな差異が存在する。先述したとおり、米国には 61 隻 (国防省 15 隻、運輸省 46 隻) の政府所有船舶がある一方、わが国においては、防衛省が 8 隻 (おおすみ型輸送艦 3 隻、ましゅう型補給艦 2 隻、とわだ型補給艦 3 隻) を運用する他、政府の海上輸送アセットが存在しない。「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱」(30 大綱) 及び「中期防衛力整備計画 (平成 31 年度～平成 35 年度)」(31 中期防) に示された将来計画を加味しても、油槽船が 2 隻追加される他、大きな変化はなく、米国のように、防衛省が戦略機動の輸送需要を見積り、国土交通省が必要な政府船舶を整備するといった政府全体の取組みがない。

さらに、わが国では、輸送の「段階」に応じた計画がない。先述したとおり、米国では戦略機動のうち、事前配備・展開段階を政府船舶が担い、維持段階を民間船舶が担うという段階別の計画が採用されている。一方、

⁵⁴ 米国における外国籍船舶の船員の国籍は以下のとおりである。フィリピン人 36.6%、中国人 9.3%、インド人 8.1%、ウクライナ人 5.4%、ロシア人 4.9%、ポーランド人 4.4%、ギリシャ人 3.2%、クロアチア人 2.2%、ラトヴィア人 2.0%、韓国人 1.9%。これら 10 か国を合計すると全体の 77.9%を占める。U.S. Department of Transportation Maritime Administration, *Foreign-Flag Crewing Practices*, November 2006, p. 3.

⁵⁵ 内航船舶を所有する法人は、従業員の 75%以上が米国人である必要がある。Bertho, “Maritime Transport in the United States,” pp. 315-316.

わが国の計画では、段階を問わず、政府船舶を使用することになっている⁵⁶。また、30 大綱／31 中期防は、海上輸送の目的を、平時から有事までのあらゆる段階において、部隊等の迅速な機動・展開を行うこととしており、機動・展開を終了した後の維持段階については、計画が不明瞭である⁵⁷。

最後に、わが国の民間海上輸送に係る制度と事例を紹介する。制度としては PFI 事業があり、2016 年から 2025 年の間、防衛省は「ナッチャン World」と「はくおう」の 2 隻を優先利用できる⁵⁸。しかし、これら 2 隻で維持段階の輸送需要をすべて担うことは不可能である。すなわち、わが国には有事に際し需要を満たすだけの民間海上輸送力を確保する制度がないのである。また、事例としては 2004 年から 2006 年にかけて実施されたイラク復興支援活動があげられるが、総輸送力の 99%を民間輸送力に依存しながらも、これを担保する制度がないのは先述のとおりである⁵⁹。これらを省みるに、わが国の戦略機動に占める民間海上輸送の体制は、1990 年、湾岸戦争に際し「日本に法の仕組みも準備も何もございませんでしたので、ひたすら民間の皆さんにボランティアとしてお願いするという形で」送り出し⁶⁰、現場において不透明な運用が行われた中東貢献船以来、30 年間進展がなかったといっても過言ではない⁶¹。

⁵⁶ 30 大綱／31 中期防は、民間輸送力との連携や活用を謳うにとどまり、民間海上輸送力の使用計画を定めていない。

⁵⁷ 30 大綱／31 中期防により新編される共同の海上輸送部隊も、機動・展開能力を強化するため陸上自衛隊が導入する中型級船舶 (LSV) 及び小型級船舶 (LCU) も、展開段階までを対象としている。一方、継続的な運用を確保するため海上自衛隊が導入する油槽船は 2 隻に過ぎず、これをもって維持段階の海上輸送をすべて担う計画であるとは考えにくい。

⁵⁸ 防衛省は、高速マリン・トランスポート (SPC) と事業契約を締結する。SPC は、2 隻の船舶を所有し、財務管理は双日、調整は日本通運、船舶維持管理はリベラとジャパン・マリタイム・トランスポート、船舶改修は津軽海峡フェリーと新日本海フェリー、船員雇用・運航は東洋マリーナサービスとゆたか SHIPPING が実施する。「民間海上輸送力活用に係わる PFI 事業」防衛省、2019 年 6 月、www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/kouritsuka/rev_suishin/h31/pdf/ronten_02.pdf。

⁵⁹ 中谷元防衛大臣 (当時) は、『イラク復興支援活動行動史』第 1 編第 2 章派遣準備において「本派遣では総輸送力の 99%を民間輸送力に依存をして」と記述されていることを認め、これが民間輸送力に大きく依存をしていたことを端的に表現したものであるとした。第 189 回国会参議院 我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会第 13 号、平成 27 年 8 月 26 日。他方、民間海上輸送をコントロールし、わが国の安全保障体制を向上させるという議論はない。

⁶⁰ 海部俊樹内閣総理大臣 (当時) の発言、第 119 回国会衆議院 国際連合平和協力に関する特別委員会第 6 号、平成 2 年 10 月 30 日。

⁶¹ 村瀬史憲『防衛フェリー ～民間船と戦争～』名古屋テレビ、2017 年 11 月 18 日放送；村瀬史憲『葬られた危機～イラク日報問題の原点～』名古屋テレビ、2018 年 5 月 28 日放送。

今後の研究課題は、わが国における民間海上輸送体制の現状とその原因を分析することである。わが国は、国際的には OECD 造船協定を批准し⁶²、国内的には太平洋戦争で多くの船員を亡くし、そのため政策決定の幅が狭まっている。しかし、これら外在的な制約以上に影響が大きいのは、政策決定者や研究者の抱える内在的なバイアスである。本稿の「はじめに」で述べた 3 つの視座に立ち、自国籍船舶による海上輸送に囚われることなく、外国籍船舶の活用を制度化し、そこに現代のシーパワーのありうべき姿を求める視野が必要とされているのではなかろうか。

⁶² 日本は、1994 年に OECD 造船協定を批准し、1996 年に同協定を執行するための国内法を制定した。同協定は、企業への公的な助成（資金面、規制面、直接・間接問わず）を禁止しており、締約国は、補助金交付や規制緩和ができなくなる。他方、同協定は米国の批准を得られず未発効であり、わが国の国内法も未施行である。「OECD 活動の主たる成果」OECD 代表部、2013 年 10 月、www.oecd.emb-japan.go.jp/mcm2014/pdf/katsudoseika.pdf。

セブロウスキーとトランスフォーメーション

— 「正戦論」から見た NCW とその限界 —

池上 徹

はじめに

1980 年トフラー (Alvin Toffler) は『第三の波』の中で、到来しつつある脱 (ポスト) 産業化社会への変化が、情報革命によりさらに加速していくと説いた¹。この本は次の戦争を構想していた米軍の将官たちにも読まれ、経済や社会を変えつつある力を軍隊にも反映させなければならないという問題意識を共有させ、新たな時代へ向けた軍隊のあるべき姿の模索が始まっていく²。その後、実際に現実のものとなった情報技術の飛躍的な進歩が軍隊の戦い方にも影響を与え始めるが³、このような潮流が 2000 年代初頭の米軍のトランスフォーメーションへと収斂していくことになる⁴。

このトランスフォーメーションを理論と政策の両面から牽引したのが、国防長官直轄機関である戦力変革局 (Office of Force Transformation: OFT) の初代局長であったセブロウスキー (Arthur Cebrowski) である⁵。セブロウスキーは「ネットワーク中心の戦い (Network Centric Warfare: NCW)」の提唱者として知られており、NCW の概念をトランスフォーメーションの中心に位置づけ⁶、2005 年 2 月に OFT 局長を辞任するまでの約

¹ アルビン・トフラー『第三の波』徳岡孝夫監訳、中公文庫、1982 年、243 頁。

² アルビン・トフラー、ハイジ・トフラー『アルビン・トフラーの戦争と平和』徳山二郎訳、フジテレビ出版、1993 年、14 頁。

³ エリノア・スローン『現代の軍事戦略入門[増補新版]』奥山真司・平山茂敏訳、芙蓉書房出版、2019 年、262-263 頁。

⁴ 「トランスフォーメーション」という言葉自体は 1996 年に発表された“Joint Vision 2010”や 1997 年発表の「4 年ごとの国防見直し (1997QDR)」にも使われていたものの、政権による本格的な検討・実施は 2001QDR 以降であり、本論文でも 2001QDR 以降の米軍の変革を指す言葉として「トランスフォーメーション」を使用する。Joint Chiefs of Staff (JCS), “Joint Vision 2010,” July 1996; Department of Defense (DoD), “Report of the Quadrennial Defense Review,” May 1997.

⁵ 大熊康之『戦略・ドクトリン統合防衛革命—マハンからセブロウスキーまで米軍事革命思想家のアプローチに学ぶ—』かや書房、2011 年、279 頁。

⁶ DoD, Office of Force Transformation, “The Implementation of Network-Centric Warfare,” January 5, 2005, p. 6.

3 年間、軍の変革を主導した。当時、RMA (Revolution in Military Affairs) の潮流の中で各軍種がネットワーク化を進めていたが、セブロウスキーが登場したことにより、NCW という理論が各軍種を越えた政策に反映されていった。

しかしこの NCW は、セブロウスキーにとって成功、すなわち彼が目指した通りのものとして実現されたのだろうか。この問いに答えるためには、NCW の理論とそれに基づき実施された政策の成果が、セブロウスキーの思い描いた NCW とどの程度の差があったのかを知る必要がある。

我が国で NCW は中村好寿や大熊康之、大嶋康弘らによってその理論が紹介され、我が国の防衛力整備にどのように反映させるか考察されてきた⁷。しかし、これらの先行研究は NCW 自体を分析し評価するという部分が薄く、そのため、NCW の限界や問題点といったものを認識しないまま、受け入れてしまっている恐れがある。

また、米国では RMA や NCW に対する批判も多く、例えばマーレー (Williamson Murray) やコーエン (Eliot Cohen) は RMA に対して、その技術過信やそれにより生じる脆弱性に警鐘を鳴らした他、ヴェゴ (Milan Vego) らが作戦術の観点から NCW の欠点を指摘した⁸。ただ、これらの批判は RMA や NCW の概念や理論に対するものであり、セブロウスキーが NCW を提唱した経緯や背景についてはあまり論じられていない。

そこで本論文では、セブロウスキーに焦点をあて、まず彼が何のために NCW を提唱し、具現化したのか分析し、これを評価の軸として NCW は彼の目的に沿って実現できたのか、あるいはそうでなかったのかを以下の論文構成により明らかにしていく。

第 1 節では、セブロウスキーがなぜ NCW を提唱したのかという問いに対して、従来の「情報化時代への軍の対応」という説明の背景にある正戦論の存在から彼の出発点を明らかにする。

⁷ 中村好寿『軍事革命 (RMA) - (情報) が戦争を変える -』中公新書、2001 年；大熊康之『軍事システムエンジニアリングーイージスからネットワーク中心の戦闘までいかにシステムコンセプトは創出されたかー』かや書房、2006 年；大嶋康弘他「米国のトランスフォーメーションと我が国の防衛力の在り方ーNCW への対応を中心としてー」『防衛研究所紀要』第 10 巻第 1 号、2007 年 9 月。

⁸ 例えば Williamson Murray, "Clausewitz out, Computer in Military Culture and Technological Hubris," *The National Interest*, June 1, 1997; Eliot A. Cohen, "A Revolution in Warfare," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 2, Mar/Apr 1996; Milan N. Vego, "Network-Centric Is Not Decisive," *Naval Institute Proceedings*, Vol. 129, January 2003; Milan N. Vego, "Operational Command and Control in the Information Age," *Joint Force Quarterly*, No. 35, October 2004 等が挙げられる。

第2節では、第1節で明らかにした出発点からNCWの理論が結果的にどのような政策として具体化されたのか分析する。そして、それらの政策はセブロウスキーの「正戦論」を反映し、個々の戦闘において効率的、効果的に戦いを進めるために実施されたものであることを導出する。

最後に第3節では、「イラクの自由作戦(Operation Iraqi Freedom: OIF)」等の事例をセブロウスキーの「正戦論」の観点から見ることでNCWの成果と限界を分析する。さらにここでヴェゴの先行研究を援用することにより、結論としてNCWの個々の戦闘での有効性と、戦争全般として見た場合のその限界を明らかにする。

なおトランスフォーメーションは「戦い方の変革」「業務手法の変革」及び「外部との協力手法の変革」の3つから構成されているが⁹、本研究ではセブロウスキーがOFT局長として中心的に取り組んだ「戦い方の変革」に焦点を当てて議論を進めていく。

1 NCWの起源とその目的

本節では、まず、何故セブロウスキーがNCWを提唱したのかを明らかにしていく。そのため、第1項ではNCWに関するセブロウスキーの論文及び米軍の戦略文書等からその目的を読み取る。第2項ではセブロウスキーが、それを提唱するに至った思想的基礎を探ることで、NCWに対する評価軸を構築していく。

(1) NCWの理論—情報化時代の対応策—

セブロウスキーが最初にNCWに関するインスピレーションを得たのは、「1980年代に初めてF/A-18戦闘機を操縦した時」であり、僚機やレーダーサイトとネットワークで接続され、コンピューター化された装備品により、「コックピットにいながらより多くの情報を入手でき」、「パイロットに求められるのはもはや肉体の強靭さや反射神経ではなく、作戦環境の認識レベルやその知識」となったと回想している¹⁰。ネットワークへの関心はここから始まったと考えられる。

⁹ DoD, “Transformation Planning Guidance,” April 2003, pp. 6-7.

¹⁰ James R. Blaker, *Transforming Military Force: The Legacy of Arthur Cebrowski and Network Centric Warfare*, Praeger Security International, 2007, p. 11.

そしてセブロウスキーがNCWを理論化し最初に世に問うたのは、1998年1月にガルストカ(John Garstka)と共著で発表した“Network-Centric Warfare: Its Origin and Future”である。この中でウォルマート((Walmart))を例に挙げ、経済的及び技術的基盤の変化がアメリカのビジネスを変化させ、それまでプラットフォームに焦点を当てていたものがネットワークへシフトし、このことは軍事の面にも当てはまると述べている。つまり、ネットワークを中心に置くことで従来の消耗戦の戦い方から、「迅速な指揮」と「自己同期」を特徴とした、より迅速で効果的な戦い方ができるというのである¹¹。

「迅速な指揮」とは、正しい情勢判断や状況認識に基づいた、指揮のテンポの高速化のことであり、「自己同期」とは現場部隊と司令部が同じレベルで状況認識を共有し現場部隊が自律的に行動できるような組織体制を指す¹²。

NCWの有効性を示した例として挙げられているのが、1995年の台湾海峡危機である。クリントン(William Clinton)大統領が台湾海峡への空母の派遣を決定すると、第7艦隊司令官は速やかに部隊の展開と作戦計画の立案にかかり、計画立案はわずか数時間で完了した。ここには当時最新の技術であったEメールや画像伝送システム、テレビ会議システムの存在—ホワイトハウスと現場の艦隊の間のネットワーク—がその効果を発揮したと述べられている¹³。このネットワークの効果により、ホワイトハウスと現場部隊の間で高いレベルで状況認識の共有が可能となり、両者の間で自己同期が起こり、迅速な指揮を実現させたのである。

従来、センサー、指揮統制(Command & Control: C2)及び攻撃兵器は、艦艇や航空機に搭載された一つのものと考えられていた。しかしこれらの機能を切り離し、ネットワークで接続することにより、これまでよりも広い戦場で情報優勢を獲得し、それによって得られた適正な情勢認識により、ターゲットを確実に攻撃するというのがNCWの論理的モデルである¹⁴。

この論文を発表した翌年6月、セブロウスキーは“Network-Centric Warfare: An Emerging Military Response to the Information Age”を発表している。この論文の中でセブロウスキーは、NCWの重要な構成要素とし

¹¹ VADM Arthur K. Cebrowski and John J. Garstka, “Network-Centric Warfare: Its Origin and Future,” *Naval Institute Proceedings*, Vol. 124, January 1998, pp. 29-32.

¹² *Ibid.*, pp. 32-33.

¹³ *Ibid.*, p. 33.

¹⁴ *Ibid.*

て先に挙げた「迅速な指揮」と「自己同期」の他に、①情報優勢、②認識共有、③適応性を挙げ、それらは敵対者の意図を無効化するべくそれぞれが組み合わせられるもので、それにより多様化していくことから、NCWを一義的に定義することはできないものとしている¹⁵。

二つの論文に通底しているのは、NCWは情報化時代の軍の対応策であるという部分であり、セブロウスキーは時代の変化を強調し、軍もこれに対応しなくてはならない点をNCWを主張する大きな根拠に据えている。

しかし、ここまでの考え方自体は、全てがセブロウスキー独自のものという訳ではない。例えば先の二つの論文が発表される以前の1995年5月、当時統合参謀本部副議長だったオーウェンス(William Owens)が“The Emerging System of Systems”を発表している。この中で、ISR(Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance)、C4I(Command, Control, Communication, Computer, and Intelligence)及び精密誘導兵器といった個々のシステムがストープパイプ式に構築されている米軍の現状に対して、これらのシステム同士を組み合わせ、一つの統合されたシステム(System of Systems)の構築を提案している¹⁶。システムがストープパイプ化したり、それを改めてネットワーク化したりしなければならない原因の一つに、各軍種がスタートの段階で別個にシステムを構築してしまったという点が挙げられる。スローン(Elinor Sloan)によれば、この問題解決のためセブロウスキーの提唱したNCWとオーウェンスの‘System of Systems’の間で、各軍種間の「統合化」という目標に一致が見られるという¹⁷。このことは統合参謀本部指揮通信部長時代のセブロウスキーやオーウェンスが作成に関わり、1996年7月に発表された“Joint Vision 2010”にも明確に記載されている¹⁸。

さらに1997年12月に国防委員会が軍に対して勧告した“Transforming Defense National Security in the 21st Century”の中にも、NCWという言葉こそ出てこないものの、「Networked battle fleet」、「Network-based

¹⁵ Arthur K. Cebrowski, “Network-Centric Warfare: An Emerging Military Response to the Information Age,” *C&C Research and Technology*, June 1999, pp. 16-17.

¹⁶ William A. Owens, “The Emerging System of Systems,” *Naval Institute Proceedings*, Vol. 121, May 1995, pp. 36-37.

¹⁷ スローン『現代の軍事戦略入門』287頁。

¹⁸ JCS, “Joint Vision 2010,” July 1996, pp. 17-18.

operations]、「Network-centric operations linking sensors and weapons」という言葉が同様の趣旨で使われている¹⁹。

上記から分かるように、NCWの考え方自体はセブロウスキーが独自に考案したものではなく、時代様相の変化に軍隊を適合させる必要性から、軍だけではなく、議会からも案出されたコンセプトをセブロウスキーが最終的にまとめあげたものと考えることができる。

以上のことから、NCWは情報化時代の新たな戦い方の形として提唱された訳であるが、では、セブロウスキーをNCWへと駆り立てたその出発点はどこにあるのだろうか。

(2) NCWの思想的基礎

セブロウスキーは、「信仰なくして彼のことは語れない」と兄に言わしめる程、敬虔なカトリック信者であり²⁰、アウグスティヌス(Aurelius Augustinus)、アキナス(Thomas Aquinas)、さらに近代以降では、デューイ(John Dewey)及びマレー(John Murray)ら神学者やプラグマティストの著作を読み、自らの宗教的な信念を構築していったという²¹。そして、このことは軍事力の使用と道徳性というジレンマを彼にもたらした。彼はそのジレンマについて「軍事を生業とする者は、道徳的な軍事力行使と非道徳的な軍事力行使の間にどうやって境界線を引くのかという問題から逃れることはできない」と述べている²²。

このジレンマを解消するために彼が関心を寄せたのが、キリスト教を原点にもつ正戦論である。正戦論とは、松元雅和によれば「戦争においても正不正の道徳判断を行うことができるという前提のもと、現実の戦争をより正しいものとより不正なものに選り分ける一連の基準を示すことで、戦争そのものの強度と範囲に制約を設けようとする理論」であるという²³。

キリスト教がローマ帝国により国教化されていく中で問題になったのが、「キリスト教徒が帝国兵士として従軍することは許されるのか」という点であり²⁴、正戦論はこの問題を嚆矢とする。セブロウスキーも関心を持って

¹⁹ National Defense Panel, “Transforming Defense National Security in the 21st Century,” December 1997, pp. 34-46.

²⁰ Bob Brewin, “Arthur K. Cebrowski, 1942-2005,” *Federal Computer Week*, November 21, 2005, few.com/articles/2005/11/21/Arthur-k-cebrowski-19422005.aspx?m=1.

²¹ James R. Blaker, “Arthur K. Cebrowski: A Retrospective,” *Naval War College Review*, Vol. 59, No. 2, Spring 2006, p. 134.

²² *Ibid.*, p. 135.

²³ 松元雅和『平和主義とは何か』中公新書、2013年、104頁。

²⁴ 同上、105頁。

いたキリスト教父アウグスティヌスはこの問題に対して、戦争の目的と手段に制限をかけることで、キリストの説いた非暴力の教えと異民族を排除するための従軍の間の矛盾を解決しようとした。松元によれば、「正戦論は、宗教上の平和主義と世俗上の現実政治のはざま生まれ」という²⁵。

正戦論は18世紀から19世紀にかけて無差別戦争観にその座を譲るが、第1次世界大戦後の戦争違法化の試みと第2次世界大戦後の国連憲章の中で正戦論的な思考が盛り込まれ²⁶、ウォルツァー(Michael Walzer)による1970年代のベトナム戦争に対するアメリカ政府批判を契機に正戦論は復権する²⁷。

正戦論を取り巻くこのような状況下で、セブロウスキー自身が最も強い印象を受けたというマレーは、アメリカの自由で開かれた社会の維持と正戦論の考え方の合流を試みている。彼は正義や秩序がないところに平和はなく、不正義を抑制するための防衛的な戦争は道徳的に許されると主張した²⁸。しかし、その場合の力の行使には道徳性が必要不可欠であり、力と道徳の結合が訴えられている²⁹。

セブロウスキーはベトナム戦争で海軍のパイロットとして154回に上る戦闘任務に従事した経験から、正戦論を生来人間に備わっている暴力性を何に対して、どのように使うかという命題に対する回答である、と理解していた³⁰。そしてそれを「道徳的な武力の使用(moral use of violence)」に求めている³¹。セブロウスキーは2005年に、「マレーを最初に読んだのは冷戦中だったが、その重要性にはいまだに気づかされることが多い」と発言しており、彼の「正戦論」にはマレーの考えが色濃く反映されていると言える³²。

このマレーの考えこそが無辜の人間を傷つけることを避けつつ、戦争目的を達成するというジレンマの解決策であり、精密兵器による攻撃は「米

²⁵ 同上。

²⁶ 同上、107-108頁。

²⁷ 阪口正二郎「最近のアメリカが考える『正しい戦争』」山内進編『「正しい戦争」という思想』勁草書房、2006年、218頁。

²⁸ John Courtney Murray, "The Uses of a Doctrine on the Uses of Force: War as a Moral Problem," *WHITT*, 1959, p. 259, www.library.georgetown.edu/woodstock/Murray/whitt_c11_1958f.

²⁹ *Ibid.*, pp. 269-270.

³⁰ Blaker, "Transforming Military Force," p. 6.

³¹ *Ibid.*, p. 194.

³² *Ibid.*, p. 12.

軍の強大な破壊力を用いつつ無辜の市民を守ることを容易にしてくれる」ため「道徳的にとっても魅力的だ」とセブロウスキーは言っている³³。

つまりセブロウスキーがNCWを提唱した背景には、アメリカ的な自由で開かれた社会の維持という命題とともに、「だれかがあなたの右の頬を打つなら、左の頬をも向けなさい」という言葉に表される、キリストが「山上の説教」で教えた非暴力性がある³⁴。しかし、ひとたび自由で開かれた社会が危機に陥った場合、果たしてどこまで武力を用いてよいのか。敬虔なカトリックのセブロウスキーはこの点に苦悶していたものと思われる。

ジョージ (Alexander George) らは、正戦論の2つの要素である *jus ad bellum* (戦争の正当性) と *jus in bello* (戦争中の正義) のうち、後者の条件に「無辜の人々の保護」と「目的と手段とのつり合い」を挙げている³⁵。セブロウスキーの「正戦論」はこの2点を追求しており、NCWにおける効率的な戦い方とは、戦争目的を達成するために必要最小限の破壊で収めることと考えられる。

精密兵器による攻撃は、戦争に関係のない一般市民の被害を局限できる可能性を保持しつつ、戦争目的も達成できる道を開く。例えばアフガニスタン攻撃において馬に乗った特殊部隊が地上の攻撃目標を識別し、通信ネットワークを使って遠方の司令部や上空の航空機に伝達することで、攻撃目標を精密誘導兵器によって即座に破壊したという事象がある。この実現のためには正確な状況把握による「情報優勢」と、情報入手から攻撃までのタイムサイクルを高速化する「迅速な指揮」が必要不可欠である。これらを達成するために、センサー、C2及び攻撃兵器をそれぞれ切り分けて脆弱性を減じるとともに、ネットワーク化することが考案された。

セブロウスキーは2004年1月に行われたインタビューの中で「...多数の人間を殺し、傷つけ、多数のインフラと文明社会の重要な構成要素を破壊することにより敵を打ち破ったと感じるだろうが、私はそれは間違いだと考える。...大量殺戮なしに軍隊の目的を達成できないだろうか。...いま我々はより道徳的な方向に向かっており、それは目的に対して相応しい」と述べている³⁶。ここから彼がOFT局長として推進していたトランスフォーマー

³³ Blaker, "Arthur K. Cebrowski," p. 135.

³⁴ 共同訳聖書実行委員会・日本聖書協会訳「マタイによる福音書」『新訳聖書 I』文春新書、2010年、29頁。

³⁵ ポール・ゴードン・ローレン、ゴードン・A・クレイグ、アレキサンダー・L・ジョージ『軍事力と現代外交[原書第4版]—現代における外交的課題』木村修三、滝田賢治、五味俊樹、高杉忠明、村田晃嗣訳、有斐閣、2009年、306-308頁。

³⁶ "Transforming Warfare," Public Broadcasting Service, May 4, 2004, www.pbs.org/wgbh/nova/military/transforming-warfare/.

ションの中心概念であるNCWに対する自信が読み取れる。彼はNCWについて、技術進歩に対する単なる適応としてだけでなく、それを道徳的な観点からも有効だと判断した。このセブロウスキーの「正戦論」を出発点として、彼はNCWの実現を目指して奮闘していくのである。

2 NCW理論の具体化

本節ではセブロウスキーがトランスフォーメーションの中で、どのような形でNCWを実現させたのか分析する。第1項では前節でみたNCW理論をどのように具体化しようとしたのかという過程に、第2項では結果的にどのような形でそれが表れてきたかという点にそれぞれ焦点を当てて分析していく。そして彼の実行した政策は、無辜の犠牲者を局限するため効率的で迅速な戦闘での勝利を目指すという、彼の「正戦論」に即したものだということを出導する。

(1) NCW具現化への道程

セブロウスキーは1998年7月に米海軍大学校長に就任し、以後退官するまで3年間で実施したのは、NCWの理論の検証と精緻化である。それを端的に表しているのが、一つは2000年に実施した「Global 2000」と呼ばれるシミュレーターを使ったウォー・ゲームであり、もう一つは1999年11月に発表された“Rebalancing the Fleet”の主題であるStreetfighterコンセプトの構築である³⁷。

Global 2000では、「NCWにより軍事作戦はどの程度のスピード化が見込まれるのか」、「そのような状況で、指揮官や幕僚はどのように作戦のテンポを管理し、各部隊間の情報ネットワークを維持していくのか」という2点に主要な焦点が当てられた³⁸。米海大では毎年ウォー・ゲームが行われているが、NCWの有効性を軍事作戦の中で検証し、問題点を洗い出そうという目的を有していた点で、Global 2000はNCW具現化の過程で大きな役割を果たしたと言える。

なおGlobal 2000のシナリオは表に示す通りであり、ネットワーク化及び統合化といった部分がシナリオの中心になっている。

³⁷ 大熊『戦略・ドクトリン統合防衛革命』287-292頁。

³⁸ Kenneth Watman, “Global 2000,” *Naval War College Review*, Vol. 54, No. 2, Spring 2001, p. 76.

表 Global 2000のシナリオ

	名 称	シナリオの概要
フェーズ 1	Operation OVERWATCH	茶国(青国の同盟国)内の青国(=米国)軍情報収集部隊による赤国(=青国の敵国)軍の状況把握と、部隊間のネットワーク化によるそれらの情報共有により、赤国軍からの攻撃に備える。
フェーズ 2	Operation OVERKILL	赤国の茶国への明白な侵攻意図を察知し、侵攻する赤国軍を撃破すべく青国軍が攻撃を開始する。しかし茶国の一部が赤国軍により占領される。
フェーズ 3	Operation OVERWITH	赤国に占領された茶国領土から赤国軍を排除すべく、青国軍の統合化された海(Streetfighterを含む。)、空及び特殊部隊のサポートを受けつつ、陸上作戦を敢行する。
		茶国内の赤国軍が排除された時点で演習終了となる。

(出所) Watman(2001), pp. 78-79に基づき筆者作成。

Global 2000の教訓として、フェーズ1のシナリオ内容からも明白なように、作戦の実施の可否は情報優勢の獲得・維持に依存しているという見解が示された³⁹。米海大でこの演習の責任者を務めたワットマン (Kenneth Watman) は、情報優勢の獲得・維持のためにネットワークの使用方法や、ネットワーク設備の導入方法、既存の機器の変更等に関するドクトリンの必要性を指摘している⁴⁰。次項で述べるように、NCWの考えを反映させたドクトリンの作成やネットワーク化された艦艇の運用についてはセブロウスキーがOFT局長就任後に具体化されており、Global 2000での教訓が反映されたものと考えられる。

もう一つのStreetfighterコンセプトは、後に就役するLCS (Littoral Combat Ship 沿岸域戦闘艦)の根本にあった構想である。セブロウスキーは海軍技術大学院教授だったヒューズ (Wayne Hughes) と共著で“Rebalancing the Fleet”を発表した。この中で、冷戦後の作戦環境の変化で沿岸海空域での領域拒否 (Area Denial) が進み、大型水上艦艇の沿岸海域への進入が難しくなる点が指摘されている⁴¹。そのような作戦環境下でNCWを実現するために提案されているのが、このStreetfighterコンセプトである。

Streetfighterとは小型軽量、高機動でステルス性が高く、高度なネットワーク能力を持ち、安価で量産可能な新艦艇のことであり、小型で多数のStreetfighterは領域拒否環境下の沿岸海域でも高機動で動き回り目的を果たすことができ、その後の戦力投射の段階で空母機動部隊が行動する露払

³⁹ Ibid., p. 80.

⁴⁰ Ibid., p. 87.

⁴¹ Arthur K. Cebrowski and Wayne P. Hughes, “Rebalancing the Fleet,” *Naval Institute Proceedings*, Vol. 125, November 1999, p. 33.

いの役割が期待できる⁴²。そしてStreetfighterと既存の艦艇の連携を有効に機能させるためには各艦のネットワーク化が必要不可欠であり、まさにNCWの大規模な活用が見込まれる戦場となる。Streetfighterは、Global 2000のフェーズ3の中でも運用されるシナリオになっており、ここでも理論の検証が行われている。

さて、ではこれらの実績が直ちにセブロウスキーのOFT局長抜擢に結びついたのであろうか。セブロウスキー抜擢に関する明確な資料はないものの、ここにはクリントンからブッシュ(George Bush)への政権交代が絡んでいたと考えられる。ブッシュは、選挙運動中から「構造、戦略、調達の優先度など軍の包括的な見直し」を宣言し、国防省の方針として「決定力、軽快さ、機動性」を示していた⁴³。また、ブッシュの助言者達は、セブロウスキーよりもNCWに魅了されていたという⁴⁴。ブッシュの大統領就任後、この助言者達が政権の要職に就くが、セブロウスキーの抜擢にはこの政権交代が追い風となったとも言える。

セブロウスキーは、なぜ自分をOFT局長に指名したのか分からず、2001年9月下旬にラムズフェルド(Donald Rumsfeld)から話がしたいと呼ばれて驚いたと言っている⁴⁵。しかし、セブロウスキーは2001年6月1日にラムズフェルド宛にメールを送っており、ラムズフェルドもそのメールを「一読の価値がある」として各軍長官と国防次官らに回覧している。セブロウスキーはそのメールの中で、軍の変革のために国防長官を補佐する組織の必要性を改めて訴えるとともに、ブッシュが示した「イノベーション精神」と「起業家のリーダーシップ」を軍変革の指導者は大切にすることが必要であると書いている。そしてこのエキサイティングな仕事を始めることと、ラムズフェルドらを補佐して軍の変革のアウトラインを引けることを楽しみにしていると結んでいる⁴⁶。

つまり、セブロウスキーは突然OFT局長に抜擢されたのではなく、米海大校長として行ったNCWの理論の検証と精緻化がブッシュとその側近らの

⁴² Ibid., pp. 33-34.

⁴³ ドナルド・ラムズフェルド『真珠湾からバグダッドへ—ラムズフェルド回想録—』江口泰子、月沢李歌子、島田楓子訳、幻冬舎、2012年、356頁。

⁴⁴ P.W.シンガー『ロボット兵士の戦争』小林由香利訳、NHK出版、2010年、273-274頁。

⁴⁵ Blaker, "Transforming Military Force," p. 5, セブロウスキー自身は、それまでラムズフェルドと面識はなかったと述べている。

⁴⁶ Donald Rumsfeld, e-mail message to Service Secretaries, USD(AT&L), USD(C), and USD(P&R), July 23, 2001, *Rumsfeld.com*, library.rumsfeld.com/doclib/sp/1452/2001-07-23%20to%20DepSecDef%20et%20al%20re%20Force%20Transformation.pdf#search=%22Cebrowski%22.

考えと近く、新たに国防長官に就任したラムズフェルドは比較的早い段階でOFT局長の有力な候補として挙げていたと考えられる。

このような過程を経て精緻化された理論を政策として具体化する機会が、セブロウスキーに与えられたのである。

(2) トランスフォーメーションの成果

セブロウスキーがOFT局長としてのトランスフォーメーションに関する最初の目に見える成果は、2003年4月に国防省がトランスフォーメーションの指針を示した“Transformation Planning Guidance(TPG)”への関与である。

ラムズフェルドは国防長官就任後、省内の意思決定プロセスに軍幹部と文民のリーダーを組み入れるシニアレベル・レビュー・グループ(Senior Level Review Group: SLRG)を新設した⁴⁷。これは当初非公式なものだったが、2001年の終わりまでにより形式を整えた会議となり、セブロウスキーは正規メンバーではなかったものの、トランスフォーメーションに関わる議事には参加し、その根幹に関わる部分が議論に加わっていた⁴⁸。

ここで注目すべきは、セブロウスキーのNCW理論がトランスフォーメーションの中心に据えられている点である。TPGの「Introduction」の部分では、米国が産業化時代から情報化時代の軍隊にシフトしているという認識が示され、トランスフォーメーションの到達目標を前もって示すことはできないが、能力、作戦コンセプト、組織間関係及び訓練態勢の新たな組み合わせを生み出すためには情報技術の活用が求められると書かれている⁴⁹。また、TPGにおいてOFTの指導すべき事項として「陸海空軍及び統合軍司令部のトランスフォーメーション・ロードマップのレビュー」「Transformation Initiative Program(統合コンセプトと相互運用性標準)の作成」「Strategic Transformation Appraisalsの報告」が挙げられている⁵⁰。

⁴⁷ Donald Rumsfeld, “Some Thoughts on the Senior Level Review Group (SLRG) and the Strategic Planning Council (SPC).,” *The Rumsfeld Papers*, November 18, 2005, library.rumsfeld.com/doclib/sp/228/2005-11-18%20re%20Some%20Thoughts%20on%20the%20Senior%20Level%20Review%20Group%20(SLRG)%%20and%20Strategic%20Plannig%20Council%20(SPC).).pdf#search=%22SLRG%22.

⁴⁸ Blaker, “Transforming Military Force,” p. 228, なお SLRG の正規メンバーは国防長官、国防副長官、国防次官、教育・プログラム分析局長、統合参謀本部議長、同副議長、陸・海・空軍長官らである。

⁴⁹ DoD, “Transformation Planning Guidance,” p. 3.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 23-26.

これを受けて、セブロウスキーは2003年12月1日に各軍等のロードマップ・レビューを国防長官に提出しており、その中で各軍等とも進捗が見られるが、Joint Operational Concepts (JOCs) が未成熟なため、これに沿う形のロードマップになっていない点を指摘している⁵¹。JOCsは10月3日にTPGに従い、統合参謀本部議長から国防長官に提出され、セブロウスキーにもコメントが求められている。セブロウスキーはこの文書をTPGの内容を踏まえ、さらにNCWの考え方も取り込まれていると評価しているものの、ハイレベルな統合に関する協力関係に関してのみであり、統合に関して下位の共通する部分が表されていないと意見していた⁵²。

そしてTPGを踏まえて、OFTとしてトランスフォーメーションに関する方針を示した最初の文書が2003年秋に出された“Military Transformation: A Strategic Approach”である。この前書きにおいてセブロウスキーは3つの困難な任務—対テロ戦争、これまで戦われてきた戦争に対する準備、及び将来戦への準備—を一度に成し遂げなければならないとし、米国同時多発テロに見るように、敵対者はすでに変革をしていると述べている。そして、米国は機敏さとNCWと効果的な統合作戦を可能にする軍の変革を実行中であるとしている⁵³。

セブロウスキーはNCWをトランスフォーメーションの中核として、軍のドクトリン、装備体系、編制等の非常に多岐にわたる分野でNCWを具体化しようとした⁵⁴。彼が取り組んだ政策をいくつか取り上げると、まず陸軍の師団編制の変更と旅団のモジュール化を推進、旅団戦闘団(Brigade Combat Team: BCT)への改編がある。これは従来、師団や軍団が持っていた能力をより小さな戦闘単位である旅団に移し、戦闘指揮、状況認識能力、継戦能力を向上させることで、旅団レベルで自律した作戦を可能とすることを企図した⁵⁵。また前項で取り上げたstreetfighterコンセプトを具現化するた

⁵¹ AKA. K. Cebrowski, Director, Office of Force Transformation, “Info Memo to Secretary of Defense,” *Rumsfeld.com*, December 1, 2003, library.rumsfeld.com/doclib/sp/2837/2003-12-01%20from%20AK%20Cebrowski%20re%20Service%20and%20Joint%20Transformation%20Roadmap%20Review%20with%20Attachment.pdf#search=%22Cebrowski%22.

⁵² Chairman, JCS, “Action Memo to Secretary of Defense,” *Rumsfeld.com*, October 3, 2003, library.rumsfeld.com/doclib/sp/2944/2003-10-03%20from%20Chairman,%20Joint%20Chiefs%20of%20Staff%20re%20Joint%20Operations%20Concepts%20Paper%20with%20Attachment.pdf#search=%22SLRG%22.

⁵³ DoD, Office of Force Transformation (OFT), “Military Transformation: A Strategic Approach,” fall 2003, preface.

⁵⁴ 高木耕一郎「将来戦における『戦場の霧』—NCWからWar Robotへ—」『戦略研究』第17号、2015年12月、92頁。

⁵⁵ 菊地茂雄「『イラクの自由』作戦の米軍のトランスフォーメーションに対する影響」『防衛研究所紀要』第8巻第3号、2006年3月、16-18頁。

めの実験艦としてStiletto艦が開発され、高速・高機動、高ステルス性とネットワーク能力を持ったLCS「フリーダム」が2008年11月に就役している⁵⁶。さらにRAND研究所にネットワーク化されたF-15戦闘機と、そうでないもの間での空戦能力の差を分析させ、情報共有や交換される情報の質といった点でネットワーク化の有効性を検証している⁵⁷。

これらはそれぞれの戦闘において、いかに効率的、効果的に戦いを進めるかという点に焦点が当てられている。前線部隊と上級司令部のネットワーク化の推進とISR能力を向上させ、動きの遅い大規模陸上部隊や大型水上艦艇に代わって自己完結的なBCTやLCSを創設・建造することで、戦場をよりクリアに見られるようにし、迅速に指揮・機動させることで、消耗戦の泥沼にはまらないようにするというNCWの理論を反映させた成果であった。

では、トランスフォーメーションにおけるこれらの成果は、セブロウスキーがNCWを提唱した際の目的だった無辜の犠牲者を局限しつつ、戦争目的を達成することを可能にしたのだろうか。次節で取り上げるOIFがその重要な試金石の一つとなる。

3 NCWの成果と限界

本節ではOIF等の事例を通じて、セブロウスキーが提唱した当初の目的をNCWは実現できたのか検討する。第1節ではNCWの賛否をそれぞれ見ていき、第2節ではNCWの成果と限界を考察する。

(1) NCWの賛否

セブロウスキー自身は、OIFにおける空軍の戦闘機パイロットの事例からNCWは全般的に成功したと主張する。それまでの戦争ではパイロットは離陸前に攻撃目標に関する説明を受けていたため、攻撃目標の確認と攻撃の間には時間差が生じていた。OIFでは、半分以上の出撃で攻撃目標を発

⁵⁶ Terry J. Pudas, "Disruptive Challenges and Accelerating Force Transformation," *Joint Force Quarterly*, No. 42, July 2006, pp. 49-50; 軍事情報研究会「米海軍・海兵隊の改革『シー・パワー21』」(13) 無人兵器母艦 STILETTO&新海兵戦闘車『軍事研究』第41巻第11号、2006年11月、124-136頁。

⁵⁷ Daniel Gonzales, John Hollywood, Gina Kingston, and David Signori, *Network-Centric Operations Case Study: Air to Air Combat with and without Link 16*, RAND National Defense Research Institute, 2005, pp. 75-77.

見する前に離陸し、ネットワークを駆使して攻撃直前に目標の情報を得ることができ、攻撃までの時間を短縮できたという⁵⁸。

またOFTとしてもネットワークの能力が米軍と有志連合の決定的な勝利に大きく寄与したという見解を示し⁵⁹、国防省も2003年3月25日から28日における砂漠での戦闘での戦果等からNCWの多数の成功を評価していたという⁶⁰。どちらもNCWを実現することで、OIFにおける米軍の戦場での状況認識能力を向上させ、敵に対して効果的な戦術が取れた点を評価している。

一方、OIFの中でNCWが上手く機能しなかった例もある。2003年4月2日、米陸軍1個大隊がバグダッドまで30kmの地点まで迫った。同日夜、敵の通信の傍受によりイラク軍1個旅団が動いているという情報を得たが、この大隊の指揮官のもとにはそれ以上の情報は届かず、翌朝イラク軍による攻撃を受けた。イラク軍は旧式の兵器を使用しており、特別な欺瞞を行った訳ではなかったが、NCWを駆使した米軍のセンサー網をすり抜けてきたのであった。このような戦いはOIFにおける例外的な事例ではなく、師団レベル以上では状況認識は十分であったものの、前線部隊ではそれが不十分であったと言われている⁶¹。

米国でもNCWの評価は一樣ではなく、NCWに対する上記のような批判がある一方で、例えばアフガニスタンでBCTを率いて戦った経験を持つタネル（Harry Tunnell）は非対称戦におけるNCWの有効性を主張している⁶²。またフェリス（John Ferris）は情報戦に関する分野からOIFを評価して、RMAやNCWの効果で従来よりも進歩していると述べている⁶³。

しかしセブロウスキーの成果と限界をあぶり出すのは、作戦術の観点からNCWを批判したヴェゴである。ヴェゴはOIFの始まる前からNCWの問題を指摘していた。例えば、セブロウスキーとともにNCWを理論化したガルストカらが、「戦場の霧」という概念が戦場での状況認識の不足に由来す

⁵⁸ David Talbot, “How Technology Failed in Iraq,” *MIT Technology Review*, November 1, 2004, www.technologyreview.com/s/403319/how-technology-failed-in-iraq/.

⁵⁹ DoD, OFT, “The Implementation of Network-Centric Warfare,” p. 30.

⁶⁰ Talbot, “How Technology Failed in Iraq.”

⁶¹ Ibid.

⁶² Harry Tunnell, “Task Force Stryker Network-Centric Operations in Afghanistan,” *Defense & Technology Paper*, No. 84, October 2011, p. 1.

⁶³ John Ferris, “A New American Way of War? C4ISR, Intelligence and Information Operations in Operation ‘Iraqi Freedom’: A Provisional Assessment,” *Intelligence and National Security*, Vol. 18, No. 4, Winter 2003, p. 172.

る、と述べているのに対し⁶⁴、情報技術が進んでも指揮官が意思決定を行い、行動するには不確実で不完全な情報に頼らざるを得ないと主張した⁶⁵。

さらにNCWを主張する者達が戦略の問題を戦術の問題として解決しようとし、戦略レベルと戦術レベルの間で橋渡しの役割を果たしている作戦レベルを全般的に無視している点を、彼は指摘している。情報技術の進化により軍事作戦の計画や実施が著しく中央集権化するのには情報技術の進歩による自然な成り行きであるが、仮にNCWの成果として情報優越を確保して適時、適切に情報を入手できたとしても、支離滅裂な戦略や拙劣な作戦術によって軍隊を運用しては、入手できた情報に価値が見出せないとヴェゴはいう⁶⁶。

上記のヴェゴの指摘を踏まえつつ、次項ではNCWの成果と限界について考察する。

(2) セプロウスキーの遺産

ヴェゴの批判した「戦場の霧」の除去の問題に対して、セプロウスキーもその作成に関わった“Joint Vision 2010”では「圧倒的な戦闘空間認識は戦争の霧を完全に晴らす訳ではないが、状況認識を向上させ…戦闘空間を遥かに透明なものにする」と書かれており⁶⁷、全てが除去できるとは考えられておらず、この点の認識ではヴェゴと必ずしも対立はしない。

一方で戦術と戦略に関するヴェゴの指摘は二人のアプローチの違いを浮彫りにする。第1節、第2節で見てきたようにNCWの理論面にも政策面にも戦略的な発想はない。例えば、“Military Transformation: A Strategic Approach”の中で、「NCWは、ネットワーク化された軍隊が戦闘面で決定的な優位を作り出すために、新しく出現した戦術、テクニック、そして技術を組み合わせることを言う」(傍点筆者)と書いており⁶⁸、セプロウスキーのNCWはあくまで戦闘に着目したものであることが読み取れる。さらに「NCWは戦略ではなく、ツールであり、目標を達成するための手段である」とも述べている⁶⁹。また、セプロウスキーは後にNCWという理論を、NCO

⁶⁴ David S. Alberts, John J. Garstka and Frederic P. Stein, “Network Centric Warfare 2nd Edition (Revised),” *DoD C4ISR Cooperative Research Program*, August 1999, p. 71.

⁶⁵ Vego, “Network-Centric Is Not Decisive,” pp. 52-53.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 53-55.

⁶⁷ JCS, “Joint Vision 2010,” p. 13.

⁶⁸ DoD, OFT, “Military Transformation,” p. 13.

⁶⁹ Cebrowski, “Network-Centric Warfare,” p. 16.

(Network-Centric Operations) という平時、危機及び有事に渡る軍事上の作戦コンセプトを策定しようとした⁷⁰。

このような事例からセブロウスキーがNCWという言葉に持たせていた範囲は戦術レベルから少なくとも作戦レベルであり、必ずしも戦略レベルまでNCWでカバーしようとは想定していなかったと考えられる。一方で、ヴェゴは技術の進歩のみが戦争での勝利を導くという盲信に警鐘をならし、「戦場の霧」が晴れない以上、装備のみを充実させたNCWでは勝利は覚束ないと主張したのである。

第1節で論じたように、セブロウスキーのNCWの思想的基礎にあった正戦論は、いかに無辜の犠牲者を局限するかというものであった。そしてセブロウスキーはNCWの推進により戦場認識能力を向上させ、戦闘の勝利を得るのに必要な能力を持たせようとした。そしてこのことはOIF等における個々の戦闘や検証作業から、一定程度成功したと評価されている⁷¹。

一方で、ヴェゴは戦争の勝利を得るためにはNCWのみでは不足だと主張した。つまりセブロウスキーの持っていた正戦論へのアプローチは、戦術的な観点、即ち個々の戦闘で犠牲者を減らすことに主眼を置いたものであり、戦争そのものを早く終結させて犠牲者を減らすというアプローチではなかった。そのことは、第1節で見たNCWの理論の中にも、第2節で見た政策の中にも、彼が戦争の早期終結のためにNCWを推進したと言っていないことから明らかである。明言はしていないものの、セブロウスキーやNCW推進派は戦闘の勝利を重ねれば戦争の勝利につながる—つまり戦術によって戦略は決定される—と考えていた可能性がある⁷²。ただ、戦争がそこまで単純でないことはOIFの事例が示している通りである。

セブロウスキーの目指した「無辜の犠牲者の局限」という観点からすれば、戦闘の勝利は重要であり、効率的、効果的に戦闘を進め、消耗戦の泥沼にはまり込まないように注意を払うことは戦争の勝利の必要条件である。一方で、「無辜の犠牲者を局限」するためには早期の戦争の勝利を目指すア

⁷⁰ DoD, OFT, “The Implementation of Network-Centric Warfare,” p. 27.

⁷¹ 例えば、DoD, OFT, “A Network-Centric Operations Case Study: US/UK Coalition Combat Operations during Operation Iraqi Freedom,” March 2, 2005 や Daniel Gonzales, Michael Johnson, Jimmie McEver, Dennis Leedom, Gina Kingston, and Michael Tseng, “Network-Centric Operations Case Study The Stryker Brigade Combat Team,” RAND National Defense Research Institute, 2005 では、各戦闘における状況認識や情報共有に関して、能力が向上していると評価されている。

⁷² ヴェゴはこれを「戦略の戦術化 (“tacticization” of strategy)」と批判する。Vego, “Network-Centric Is Not Decisive,” p. 53.

アプローチも必要であろう。なぜなら、戦争が終われば戦闘が終わる訳ではなく、また一方で個々の戦闘の終了はただちに戦争の終結を意味しないからである。当初のセブロウスキーの目的に照らし合わせた時、ヴェゴが指摘するように、NCWのみではその達成には限界がある。

NCWは、戦場における犠牲者の局限と効率的な戦闘を行うための必須のコンセプトであり、この理論を打ち立て、それを具現化し、今日でも世界中の軍隊で共有されている点で、セブロウスキーの功績は偉大なものであると言える。根強い批判はあるが、軍人として、またトランスフォーメーションの推進者として、軍事以外の部分も複雑に絡む戦争の早期終結という課題の解決の責任をセブロウスキーに全て背負わせるのは酷である。セブロウスキーは2005年2月2日に癌との闘病のためOFT局長を辞任し、同年11月に死去した。しかし彼の遺産であるNCWは、今やなくてはならないものとして世界中の軍事組織に受け継がれているのである。

おわりに

何故セブロウスキーはNCWを提唱し、そしてそれをどのように具現化しようとしたのか明らかにすることを通じてNCWの成果と限界を探るのが本論文の目的であった。

セブロウスキーは敬虔なカトリックであり正戦論への関心も高く、彼の発言には神学者であるマレーの思想が色濃く反映されていた。彼がNCWを推進したのは戦場で無辜の犠牲を局限しつつ戦争目的を達成するためであり、NCWにより実現される効果的、効率的な戦い方を追求したものであった。

この考え方はRMAや米軍の組織変革の要請とも合致し、セブロウスキーはOFT局長に抜擢され、彼の理論はLCSのような装備面のみならず、軍の編制や統合ドクトリンにまで大きな影響を与えた。

しかし、ヴェゴの指摘やOIF等の戦例が示すように、彼のアプローチは個々の戦闘に焦点を当てたもので、戦争で勝利するというものではなかった。セブロウスキーの「正戦論」を実現するためには、戦術レベルだけでなく、戦略レベルからのアプローチも必要だった。しかし、情報化時代の新しい戦い方としてNCWを打ち出した彼の功績は大きく、世界中の軍隊に影響を与えた。

本論文ではセブロウスキーの著作や発言等から、NCWの背後に正戦論に端を発する道徳的な視点の存在を見出した。ただ、これがどこまでNCWの

実現に影響したのかを科学的に実証することは、そもそも困難である。セブロウスキーがNCWを実現しようとしたモチベーションの一つに正戦論を挙げることはできるが、それ以外の要因も当然ながらあり得る。

我が国は明治維新以来「和魂洋才」のスローガンの下、欧米の進んだ技術を取り入れてきた。我が国の先行研究でも見たように、NCWについてもこれと同じ構図が当てはまるとすれば、「洋才」、つまりIT技術や装備品、ドクトリン等に目が奪われ、いわば「魂」に当たるキリスト教や正戦論といった部分への意識が薄い。この部分をきちんと理解しなければ、「洋才」の部分を使いこなすことにならないであろう。今後も米国等に由来する装備品が自衛隊で継続的に取り入れられていくことが見込まれるが、その背後にある思想や哲学の重要性を本論文の最後に強調したい。

1990年代後半から2000年代にかけてアメリカで起こったNCWを巡る議論や論争、その中心にいたセブロウスキーはその重要性に対する気づきを我々に提供しているのである。

2 ノットの代償

— 「大西洋の戦い」における単独航行商船被害から見る政府認識 —

西川 千晴

はじめに

1939 年 9 月に始まった第 2 次世界大戦において、イギリス首相チャーチル (Winston Churchill) を真に震撼せしめたのは、ドイツ海軍の U ボートであった¹。その理由は、ドイツの通商破壊が一時、イギリスの通商を窒息寸前まで追い詰め、その通商破壊の主たる戦力が U ボートだったからである²。U ボートは、第 2 次世界大戦開戦 (1939 年 9 月) からドイツ降伏 (1945 年 5 月) まで大西洋、地中海等広い海域で活動したが、最も活発に活動したのは大西洋であった。この大西洋におけるイギリスを含めた連合国とドイツとの戦いを「大西洋の戦い」と呼ぶ³。この「大西洋の戦い」において、特に大戦初期にドイツ側から「The First Happy Time (1940 年 7 月～1941 年 5 月)」と呼ばれる時期があり、この期間 U ボートは、多数のイギリス商船に打撃を与えた (図 1)⁴。

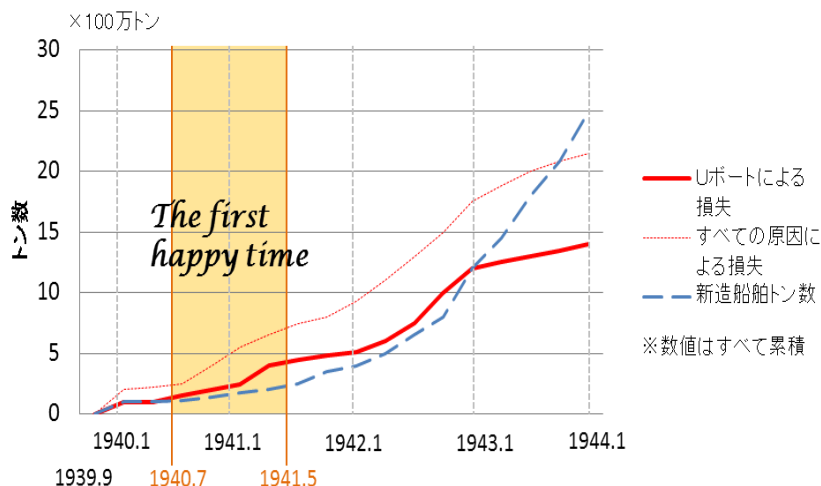
¹ Winston S. Churchill, *The Second World War: Their Finest Hour*, Houghton Mifflin Company, 1949, kindle location No. 10060. “The only thing that ever really frightened me during the war was U-boat peril.” チャーチルは、1940 年 5 月 10 日まで海軍大臣、以降首相である。U ボート (U-boat) とは、第 1 次・第 2 次世界大戦時におけるドイツ海軍の潜水艦を指す。これは当時、潜水艦のことをドイツ語で *Untersee-boot* (=Undersea-boat) と呼んだことに由来する (通常、潜水艦は *Submarine*)。なお、本稿における潜水艦に係る用語について、「潜水艦」は、一般的な潜水艦の特徴を述べる際に用い、「U ボート」は、潜水艦の中でも特に第 1 次・第 2 次世界大戦時におけるドイツ潜水艦の特徴を述べる際に用いるものとする。

² 通商破壊戦とは、対象国の通商を破壊 (阻止) し、継戦能力を減少させる活動全般を指す。海上では物資を輸送する商船、輸送船等を撃沈または捕獲し、陸上では、同じく物資を輸送する車両、鉄道等を破壊または捕獲する。

³ 第 1 次、第 2 次世界大戦両方で、大西洋においてイギリスとドイツの通商破壊に関する攻防があったが、本稿では第 2 次世界大戦に焦点を当てる。よって、本稿における「大西洋の戦い」は、第 2 次世界大戦時の戦いを指すものとする。

⁴ *Happy Time* はドイツ側の視点に立った表現であるが、現在では「大西洋の戦い」に関する論文・書籍で一般的に用いられている表現である。なお、大西洋の戦いにおける *Happy Time* は 2 回あった。本稿で取り上げる *Happy Time* は 1 回目のものであり、一般に *The First Happy Time* と表現されているため、本稿もそれに従う。

図 1 「大西洋の戦い」における連合国商船被害量と新造量



（出所）レオンス・ペイヤール『大西洋戦争 下』をもとに筆者作成。

1941年5月をもって **The First Happy Time** が終わった理由としては、イギリスの対潜戦能力の向上、アメリカからの武器供与による護衛戦力の増大等が挙げられるが、特に重要な理由の1つとして、護送船団システムが本格化し、多数の商船がイギリス海軍戦闘艦艇の護衛を受けるようになったというものがあった⁵。

しかし、護送船団システムについて、イギリスは第1次世界大戦時にその効果を確認していたはずであった。第1次世界大戦時、我が国の駆逐艦も日英同盟のためにイギリス側に立って参戦し、地中海において船団護衛を行ったが、このときイギリス海軍から護衛のノウハウを学んでから護衛任務に就いていた⁶。この事実から理解できるように、イギリスは第1次世界大戦の時点で護送船団システムの先進国であり、また他国と違って実際にその効果を確認したという点から、第2次世界大戦の開戦時においても先進国であり続けていたと言える。しかし、第2次世界大戦においてイギリスが護送船団システムを本格化させたのは、開戦してから約1年9か月

⁵ 護送船団システム (Convoy system) は、商船・輸送船の集団を戦闘艦艇、航空機等で護衛し、敵の攻撃から守る海上輸送方式である。当時は、商船等が幅広の長方形になるよう整列して航行し、その周囲を戦闘艦艇及び航空機で囲んでいた。

⁶ 新倉幸雄「第2特務艦隊の海上交通保護作戦」『軍事史学』第15巻第1号、1979年6月、30-36頁。

後であった。加えて、開戦してから 1 年 2 か月後には、護送船団に編入する商船の数を減らす方策をとり、被害を大きく拡大させた。敵の潜水艦から商船を守り、物流を保護するためには護送船団システムが有効である、という第 1 次世界大戦の教訓があったにもかかわらず、このような方策を選択したのはなぜであろうか。

The First Happy Time における商船の大きな被害について、ルウェリン (Malcom Llewellyn-Jones) は、対潜戦の観点から原因を 3 つ挙げており、そのうち 1 つは商船を単独行動させたこととしている⁷。また、スミス (Kevin Smith) は、輸出入のロジスティクスの観点から、商船の単独航行の目的は、イギリス各港湾の混雑解消にあったとしている⁸。これら 2 つの文献により、被害を招く商船の単独航行の目的は、港湾の混雑解消であったことは理解できる。しかし、対潜戦またはロジスティクスに焦点を当てるとい性格上、商船の被害が拡大する中で、港湾の混雑解消のための選択肢のうち、イギリスが第 1 次世界大戦の教訓に反する方策を選択した理由については不明である。また、ロスキル (Stephan Roskill) は、「大西洋の戦い」を俯瞰する中で、当該方策自体を問題としているものの、教訓に反する方策の導入における政府等の思考過程には言及していない⁹。ほかに、「大西洋の戦い」の商船被害に関する文献・書籍は多数存在し、その内容は①戦略・作戦・戦術、②ロジスティクス、③科学技術、④戦力 (兵器の数) のいずれかに関するものであるが、これらの中にも疑問に対する解答はない。したがって本稿は、以上の文献とは別の切り口である「政府政策」の観点から、イギリスが単独航行商船を増加させる方策を決定した過程を分析し、第 1 次世界大戦の教訓を活かせなかった原因を見出すことを目的とする。

⁷ Malcom Llewellyn-Jones, *The Royal Navy and Anti-Submarine Warfare 1917-49*, Routledge, 2006, pp. 8-24.

⁸ Kevin Smith, "Maritime Powers in Transition: Britain's Shipping Capacity Crisis and the Mobilization of Neutral American Power 1940-41," Greg Kennedy ed., *The Merchant Marine in International Affairs 1850-1950*, Routledge, 2000, pp. 150-174.

⁹ Stephan Roskill, *The war at sea volume 1: The Defensive (HMSO Official History of WW2 Military Book 1)*, HMSO London, 1954, kindle location No. 10648.

1 商船の被害

第 2 次世界大戦における連合国及び中立国の商船被害は、以下の表 1 のとおりである。

表 1 連合国及び中立国の商船被害

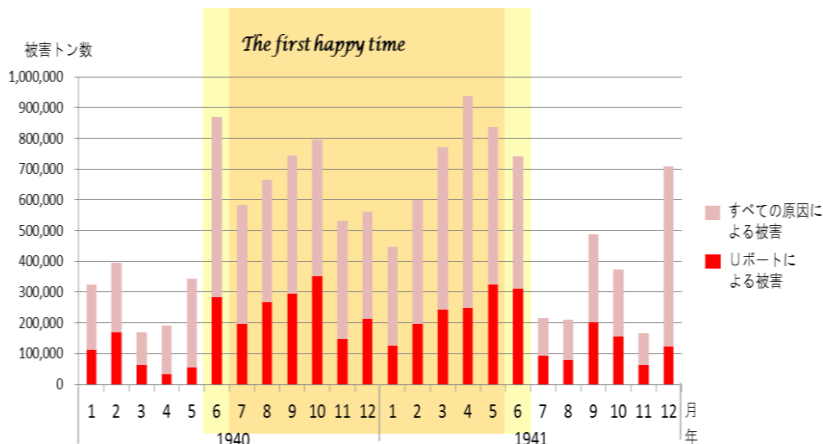
原因 年	潜水艦		航空機		水上艦艇		機雷		その他		合計	
	トン数	隻数	トン数	隻数	トン数	隻数	トン数	隻数	トン数	隻数	トン数	隻数
1939	421,156	114	2,949	10	61,337	15	262,542	78	7,253	4	755,237	221
1940	2,186,158	471	580,074	192	463,630	71	509,889	201	251,890	124	3,991,641	1,059
1941	2,171,754	432	1,017,422	371	428,350	84	230,842	111	480,190	301	4,328,558	1,299
1942	6,266,215	1,160	700,020	146	325,086	61	104,588	51	394,788	246	7,790,697	1,664
1943	2,586,905	463	424,411	76	41,848	5	108,658	37	58,315	16	3,220,137	597
1944	773,327	132	120,656	19	7,840	1	95,855	28	47,951	25	1,045,629	205
1945	281,716	56	44,351	6	0	0	93,663	28	19,091	15	438,821	105
合計	14,687,231	2,828	2,889,883	820	1,328,091	237	1,406,037	534	1,259,478	731	21,570,720	5,150
割合	68.1%	54.9%	13.4%	15.9%	6.1%	4.6%	6.5%	10.3%	5.9%	14.3%		

(出所) Roskill, *The war at sea volume3 Part2*.

この被害のうち、1941 年 12 月の日本の真珠湾攻撃によるアメリカ参戦以前の被害は、ほとんどがイギリスの通商を担う商船の被害であり、これがイギリスの経済に直接影響したものと見なせる¹⁰。このイギリス商船が大きな打撃を受けた期間である、1940 年及び 1941 年における商船の被害について、月別にグラフ化すると、図 2 のとおりとなる。特に、本稿で焦点を当てる 1940 年 7 月から 1941 年 5 月にかけては、すべての原因による被害の損失に占める U ボートによる被害の損失は、The First Happy Time の期間を通じて概ね 3 割から 4 割で一定しており、U ボートによる被害拡大が商船被害の総計に大きく関係していたことが読み取れる。

¹⁰ 日本の真珠湾攻撃後、ドイツはアメリカに宣戦布告し、1942 年 1 月から本格的に対アメリカ戦を開始した。それまではアメリカを参戦させたくないがために、ドイツは可能な限りアメリカの船舶を攻撃しないよう心掛けていた。

図 2 商船被害 (1940 年 1 月～1941 年 12 月)



(出所) バリー・ピット『大西洋の戦い』をもとに筆者作成。

開戦当初から 1940 年春までは、大西洋特有の冬の悪天候やドイツ側の準備不足が大きく響いて商船の被害は限定的であり、イギリスの世界的通商はほとんど影響を受けていなかった¹¹。また、イギリス海軍によるドイツ商船の捕獲が順調であり、イギリスが失った商船より捕獲した商船の方が多かったため、この期間に限って言えば通商破壊戦については、イギリスが相対的に優位に立っていた。そのため、当時イギリス海軍大臣のチャーチルは、1940 年 4 月の時点で、「商船被害は許容範囲であり、失望や不安を起こさせるものは何もない」と述べている¹²。しかし、イギリスが好調であったこの間にも、ドイツは着々と U ボート建造等反撃の準備を進めていたのであった。

そして、遂に商船被害が大幅に増大するのが 1940 年の 6 月である。6 月下旬、ヨーロッパ本土においてドイツの侵攻によりフランス各地が占領され、フランスの大西洋沿岸に U ボートの拠点が発見されたのち、大西洋の戦局は急激にドイツ側に有利となった。この拠点確保により、大西洋までの移動時間が圧倒的に短縮され、U ボートの活動時間が大きく伸長できたか

¹¹ レオンス・ペイヤール『大西洋戦争 上』長塚隆二訳、早川書房、1981 年、32 頁。開戦当初、大西洋で運用可能な U ボートはわずか 22 隻または 23 隻であった。進出帰投、修理補給の時間を勘案すると、同時期に実際に活動する U ボートは、多く見積もっても 40%程度である。特にこの冬の期間 (1939 年 12 月～1940 年 2 月) は、大西洋で活動するのが 2 隻だけだったこともあった。

¹² Winston S. Churchill, *The Second World War: The Gathering Storm*, Houghton Mifflin Company, 1948, kindle location No. 7200.

らである。またこの頃、活動できる U ボートの隻数が増加するとともに、U ボート数隻を同時運用する群狼戦術 (Wolf-pack Tactics) が徐々に用いられるようになったことも関係する¹³。これにイギリスの対応の遅れ等が加算されることにより、1941 年春までの間、被害は急激に増加していった。再び図 1 を見ると、1940 年の 6 月を境に被害トン数グラフの傾きが増加し、新造トン数を大きく上回るようになったことが読み取れる。The First Happy Time を経た 1941 年 6 月時点において、損失商船トン数と新造商船トン数の比は 5 対 1 であり、イギリスの商船は目に見えて減少した¹⁴。

このように拡大する被害の中で、どのような商船がより大きな被害を受けたのかと言えば、戦闘艦艇等の護衛を受けずに単独で航行する商船である。例えば、1939 年 9 月から 12 月までの 4 か月間で、イギリスは U ボートにより 114 隻の商船を失ったが、このうち 12 隻が護送船団システムによる護衛を受けた商船であり、残り 102 隻が護衛のない単独航行商船であった¹⁵。また、1939 年 9 月から 1941 年 5 月までの間で、商船被害のうち 10% が護送船団内、90% が単独航行という記録もある¹⁶。第 2 次世界大戦全体を通じて、単独航行商船の被害は船団中の商船の 4 倍にものぼった¹⁷。このように、第 2 次世界大戦中大西洋において、イギリスは多数の商船を損失したが、その多くは護衛のない単独航行の商船であった。

2 単独航行商船被害の原因

(1) イギリス側の原因

先に述べたように、商船の単独航行は損失率を飛躍的に高めたが、護衛を受けない単独航行商船が多数存在した理由は、主として以下の 3 項目である。

¹³ 複数の U ボートで船団を継続追尾し、夜間に一斉に攻撃を仕掛ける戦術。船団を発見した U ボートからの報告をもとに、陸上にいる潜水艦隊司令官が無線により周辺海域にいる U ボートを集めて同時攻撃を指示する、船団攻撃に特化した戦術である。このように U ボートを狼、商船を羊、護衛艦艇を牧羊犬に見立てた表現は、Happy Time の用語と同様「大西洋の戦い」に関する論文・書籍で広く用いられる。

¹⁴ Kevin Smith, *Conflict over Convoys: Anglo-American logistics diplomacy in the Second World War*, Cambridge University Press, 1996, p. 33.

¹⁵ Roskill, *The war at sea volume I*, kindle location No. 2472.

¹⁶ Francis X. Kosich, "Strategic Implications of the Battle of the Atlantic," U.S. Army War College, 2000, p. 8.

¹⁷ バリー・ピット『大西洋の戦い』高藤淳訳、タイムライフブックス、1979 年、100 頁。

ア 効率重視

商船の護送船団への編入は、単に航海日数に着目すれば、効率を悪化させるものであった。護送船団システムを実行する場合、数隻から数十隻の商船が陣形を組み、同じ針路、速度で整齊と航行する必要がある。このため船団に編入する商船は、最後の船の荷役作業が完了するまで待機する必要がある、さらに出港した後も、船団内で最も低速の商船の速力に合わせた慎重な航行が要求される。また、潜水艦からの被攻撃リスクを低減するために設定された迂回航路を通過すると、平時の航路よりもより多くの航海日数を要することになる。そのため、リスクを重大視して船団へ編入した場合、商船の目的地への到着が遅くなることに直結し、物流の効率は悪化するように思われる。

以上の理由により、イギリスは、開戦当初から 9 ノット未満及び 15 ノット以上の商船は船団に編入せず単独航行するものとしていた¹⁸。そして、1940 年 11 月には、船団編入上限の速力を 15 ノットから 13 ノットに引き下げ、より多くの商船が単独行動するように定めた。これは、*The First Happy Time* の被害拡大に拍車をかける結果となったのである。この問題については、後述する。

イ 護衛戦力不足

第 2 次世界大戦開戦時、イギリスは準備不足のため護送船団システムにつける護衛戦闘艦艇が少ない状態であり、かつ航続距離の関係から、護衛の行き届かない海域が多かった¹⁹。この準備不足は、第 1 次世界大戦の戦後処理の影響によるものが大きい。ドイツはベルサイユ条約以降、海軍艦艇の保有可能量が非常に低い水準に抑えられており、特に潜水艦に至っては保有が禁止されていた。イギリスは、この間のドイツは潜水艦に関する技術や乗員の訓練は断絶した状態と考えていたが、ドイツは国外において民間会社の陰に隠れながら維持発展させていた。加えて、1935 年 6 月にイギリスはドイツと「英独海軍協定」を締結し、ここでドイツは潜水艦の保有を一部認められたもののその水準は低いままであり、またこのときドイツは、潜水艦を商船攻撃に使用しないことを確約していた。したがってイギリスは、戦間期において U ボートの脅威を低く見積もり、水上艦対策に集中しており、この傾向は開戦後も継続していた²⁰。このため開戦後しばらくの間、護衛用の艦艇は不足状態が続き、*The First Happy Time* の途中で

¹⁸ 1 ノット (kt) は、1 時間に 1 カイリ (ノーティカル・マイル; 1852 メートル) 進む速度。一般的に、船舶の速度はノット、海上の距離はカイリを使用するので、本稿もそれに従う。

¹⁹ Kosich, "Strategic Implications of the Battle of the Atlantic," p. 8.

²⁰ Roskill, *The war at sea volume I*, kindle location No. 3032.

危機的状況を認識して以降、ようやくイギリスは、アメリカに駆逐艦の提供を依頼する等の対策に奔走した。

空軍との連携による船団護衛も一部実施していたが、空軍はあまり船団護衛に熱心ではなく、また開戦から **The First Happy Time** までの期間、航空機の航続距離は不十分で、船団の護衛についても途中で引き返さざるを得ず、航路全体にわたって護衛を提供することはできなかった²¹。このような航路上での無護衛区域は、「Black hole」または「Black pit」と呼ばれ問題視されていたが、航空機の航続距離の延伸には時間を要した。

上記のような護衛戦力の不足は、護衛の引き継ぎにも影響した。商船が出発地近傍部隊の護衛が行き届かない無護衛区域に入った後、別の部隊(到着地近傍部隊等)に護衛が引き継がれる場合もあったが、引き継ぎ部隊がない場合、商船は分散し、それぞれの目的地に向かうこととなっていた。このように、出発時には護送船団に編入されたとしても、途中で無護衛の単独航行になるということがあった。イギリスのほかアメリカ、カナダ等の護衛艦艇及び航空機により、大西洋の全域にわたって護衛できるようになったのは、1942 年末であった。

ウ 伝統的な攻勢的対潜掃討への固執

当時のイギリスにおいて、戦闘艦艇、航空機等は積極的な敵撃破のために使用するのが最も理想的と考え、船団護衛等の防衛的な任務にあたることに関し、抵抗がある者が多かった²²。例えば対潜戦について、水上艦艇は数隻で小グループを編成して潜水艦捜索に向かい、航空機は U ボート建造基地を叩くべくヨーロッパ本土に向かった²³。このように海軍省等は、護衛戦力を保有していても、イギリス周辺において攻勢的対潜掃討等の任務に当たらせており、それらを船団護衛に使用しないことで、護衛戦力の不足につながり、これは単独航行商船の増加の一因となった。

なお、この攻勢的対潜掃討が効果的であったならば、単独航行商船が多くても被害を抑制できた可能性はあるが、実際には、ほとんど効果を挙げるこ

²¹ Richard Woodman, *The Real Cruel Sea: The Merchant Navy in the Battle of Atlantic 1939-1943*, Pen and Sword Books, p. 289. 航空機による船団護衛の是非は、戦間期から長らく議論の対象であった。開戦前の 1937 年に、航空機による護衛を実施することで議論は収束したが、割り当てられた戦力は限定的であった。なお、潜水艦は水上航行中でも、水上に露出されている部分は水上艦艇と比較して圧倒的に低く、また小さいため、水上艦艇からの目視による発見は困難を極めるが、航空機による上空からの捜索を行えば、潜水艦の船体全体が見え、かつ航跡も見えるため、比較的発見は容易であった。

²² Roskill, *The war at sea volume 1*, kindle location No. 426.

²³ Llewellyn, *The Royal Navy and Anti-Submarine Warfare*, p. 19.

とができなかった²⁴。イ項で述べたとおり、イギリス海軍は U ボートの脅威を低く見積もっていたため、対潜戦を有利に戦える状態ではなかった。例えば、イギリス海軍艦艇は ASDIC と呼ばれる水中搜索機器を装備していたが、これは潜水艦が水中にいるときにしか探知できないものであった²⁵。しかし当時の U ボートは、潜航時間節約の観点から水上を航行することが多かったため、搜索は難航した²⁶。また、航行のみならず攻撃も、可能な限り夜間において水上から実施していた U ボートの探知は困難を極めた²⁷。それにもかかわらず、イギリス海軍内で ASDIC は対 U ボート戦で非常に有効である、と開戦後しばらくの間信じられており、その認識を改め、レーダー等によって水上の U ボートが効率的に搜索できるようになるのは、1942 年に入ってからであった²⁸。

(2) ドイツ側の原因

イギリスは、前項で述べた 3 項目の理由のために多数の商船を単独航行させたが、一方で、ドイツ側にも単独航行商船を優先的に攻撃する理由が 3 項目あった。

ア 潜水艦の隠密性

一見、商船を撃沈するならば、多くの護送船団システム反対者が述べたように、無武装または弱武装の商船が狭い範囲に密集している護送船団を攻撃するのが効率的なように見える。しかし、実際は攻撃効率よりも確実性や継戦能力が優先され、単独の U ボートが単独航行商船を攻撃することが多かった。潜水艦の特性はその隠密性にあり、存在位置が特定されない限り、直接的な攻撃のみならず、その存在可能性による恐怖を与えて相手に搜索や航路迂回等の多大なコストを強要できる。逆に、装甲、防御兵器、発揮可能速度等の観点から、存在位置を暴露すると非常に脆弱である。したがって、潜水艦である U ボートの長所を生かすには、被探知の確率を可能な限り低減する必要があった。

²⁴ ピット『大西洋の戦い』21 頁。

²⁵ ASDIC は、一般的にはソナー (SONAR) と呼ばれる、音波で水中目標の搜索を行う機器。

²⁶ ピット『大西洋の戦い』20-21 頁。

²⁷ Andrew Williams, *The Battle of The Atlantic: Hitler's Gray Wolves of the Sea and the Allies' Desperate Struggle to Defeat Them*, Basic Books, 2003, p. 60.

艦載砲による攻撃のみならず、魚雷攻撃も夜間、水上から実施することが多かった。

²⁸ Caleb J. Hogg, "War in the Atlantic: A Historical Case of Homeland Security," Master's thesis, Naval Postgraduate School, September 2015, p. 44.

潜水艦が身を隠す方法として誰もが思い浮かべるのは「潜航すること」であろうが、当時の潜水艦の連続潜航時間は、蓄電池の容量の関係で現在より非常に短く、潜水艦というよりは可潜艦、と表現される程度のものであった²⁹。したがって、可能な限り水上を航行して緊急時のために潜航可能時間を節約しつつ、昼間に目視で商船を発見して追尾、夜間に接近して攻撃する戦法が好まれた。護衛された船団の攻撃については、護衛勢力が弱小であっても捜索の「目」の機能が複数存在しており、探知された場合には潜航して逃走しなければならないリスクがあったことから、無護衛の単独航行商船を攻撃するのが最も安全で確実であった。

イ 魚雷の不具合

大戦初期にUボート艦長を悩ませた一番の問題は、魚雷の不具合であった。魚雷は、船舶の水面下に大打撃を与えられる兵器であり、攻撃力の高い大砲を搭載できない駆逐艦等の比較的小型の艦艇にとって、まさに切り札といえる貴重な攻撃手段であった。特に当時の潜水艦は、その任務の性格上、可能な限り小型に造られることから搭載可能な弾薬が少なく、潜水艦乗員にとって魚雷1本の価値は、水上艦のそれ以上に高かった。しかし、1939年9月～1940年5月の間で、Uボート艦長に「15万トンの商船を撃ち漏らした」と言わしめるほどに魚雷の不具合が相次ぎ、これによりUボート乗員の士気は大いに低下した³⁰。少ない魚雷の節約という観点及びその魚雷が信用できないという理由から、可能な限り魚雷を使用せずに艦載砲で攻撃、撃沈することが少なくなく、無武装または弱武装の単独航行商船を優先的に狙うこととなった³¹。

ウ 群狼戦術のための頻繁な無線通信

群狼戦術は、攻撃対象を捜索するために分散している複数のUボートを集め、潜水艦隊司令官の指示により連携して船団を攻撃するものであるが、

²⁹Williams, *The Battle of The Atlantic*, p. 60. Uボート艦長のコメントとして“*All the boats we had during the war were actually surface craft with just the capability to dive.*”という記述がある。潜航状態での発揮可能最大速度は7ノットであったが、この場合での連続潜航時間は1～2時間程度で、全く動かない場合でも3日に満たない。潜水艦は、潜航すると吸排気が行えないため、通常のディーゼルエンジンや連動して作動する発電機は使用できない。そのため潜航中は、水上航行中に電池に蓄電しておいた分を放電し、各機器を作動させる電力を得る。

³⁰ ベイヤール『大西洋戦争 上』115・116頁。

³¹ 開戦後からイギリスは商船の武装を急ぎ、そのためイギリス商船隊はMerchant “Navy”と呼ばれていた。潜水艦は装甲が薄いため、水上において、強固に武装した複数の商船や護衛の戦闘艦艇に攻撃されると無事では済まない。したがって、艦載砲での攻撃は、無武装または弱武装の単独航行商船にほぼ限定された。もともと、当時強固に武装した商船は少なかった。

頻繁に無線通信を使用する戦術であった³²。そのため、潜航している間に通信を受信し逃し、指定された船団の針路変更などを知らないまま行動し、無意味な移動と待機をする事態になることもあった。また、船団攻撃の際に、群狼戦術を行えるだけのまとまった数の U ボートが集まるとも限らなかった。したがって、群狼戦術が用いられるようになってからも、船団の発見はすなわち群狼戦術の発動に直結するものではなく、単独での行動が主流であった。

第 2 次世界大戦の初期、以上のさまざまな要因が複合的に作用し、商船の被害は拡大したが、U ボートの通商破壊戦によりイギリスが大打撃を受けるのは、これが初めてではなかった。第 1 次世界大戦においても U ボートは、イギリスの輸送路を断つべく同様の通商破壊戦を行っていたのである³³。当時イギリスは、同盟国であった日本に護衛艦艇の派出を依頼してまで、強固な護衛をつけた護送船団システムによる輸送を行い、被害を抑えた³⁴。しかしイギリスが、護送船団システムが第 2 次世界大戦においてもなお有効であると認識して、第 1 次世界大戦と同様に、商船に対し強固な護衛をつけるようになるのは、まだ先の話であった。

3 被害を増大させたイギリスの方策—13 ノット問題

「大西洋の戦い」が始まって以降、日に日に増加する被害に対し、イギリスは国家の生存と威信をかけて次々と対策を講じ、遂に 1941 年 7 月、U ボートによる商船被害を大幅に低減することに成功した。その対策とは主としてレーダーの装備であり、航空機の発達であり、アメリカの支援による護衛戦力の増大であり、そして護送船団システムの本格化であった³⁵。

まず、U ボートが水上航行を中心としており、水中の目標しか探知できない ASDIC での搜索が困難であったことは先に述べたとおりである。このことを認識したイギリスは、ASDIC の改良を行い、水上航行中の U ボートの探知を可能にするとともに、水上航走中の潜水艦を探知するレーダー

³² ペイヤール『大西洋戦争 上』150-152 頁。無線通信は、被探知のリスクを増大させるという側面もあることから、特に潜水艦にとっては、頻繁な通信は好ましくない。

³³ Hogg, “War in the Atlantic,” pp.4-10.

³⁴ 新倉「第 2 特務艦隊の海上交通保護作戦」、30-36 頁。

³⁵ イギリスが「大西洋の戦い」に勝利した理由は多岐にわたる。その中でも本稿で挙げた項目については、引用文献の Roskill, *The war at sea volume I*; Llewellyn, *The Royal Navy and Anti-Submarine Warfare*; Hogg, “War in the Atlantic” 等に詳細が述べられている。

の開発・装備を急いだ。また、航空機について、開戦当初のイギリス空軍航空機は速度が遅く、U ボートを発見できても攻撃までに潜航されて逃げられることが多かったが、これも徐々に改善されていった。さらに、航空機から投下する潜水艦攻撃兵器の改良、夜間の水上目標搜索を可能にするサーチライトの開発・装備といった進展も、航空機による対潜戦を大きく効率化した。そのほかアメリカの強力な支援は船団の護衛を強固なものとし、船団への攻撃を抑止するとともに対潜戦に貢献して、イギリスが強固な護衛態勢を構築するまでの十分な時間を稼いだ。このように、イギリスは弱点を一つ一つ克服し、大西洋における戦況を覆していったのである。

1941 年 5 月をもって *The First Happy Time* が終わったのは、イギリスのさまざまな U ボート対策がほぼ同時に功を奏したためである。各 U ボート対策は、戦いの中で得た多数の教訓をもとに立案されたもので、イギリスはほとんど正しい方向に努力を傾けていたと言える。しかしイギリスは、この中でひとつだけ、被害を増加させる誤った対策を講じた。それが、以下に述べる 13 ノット問題である。

(1) 13 ノット問題の概要

開戦以後、不完全ながら護送船団システムを始めたイギリスであったが、護送船団システムは、複数の商船を同速で航行させるという性格上、すべての商船が船団の中で最も遅い商船の速度に合わせる必要があった。このため、あまりに低速な商船は、船団全体の効率を考えると船団に編入しないこととし、また、潜航した U ボートよりも圧倒的に優速の商船は、単独でも十分に逃げ切れるため護衛は不要と考えて同様に船団に編入しないこととした。そして、開戦から 1940 年 11 月までの間の船団編入下限速度は 9 ノットであり、上限速度は 15 ノットとされていた。

しかし、1940 年 11 月、イギリスは船団編入上限速度を 13 ノットとし、13 ノット以上発揮できる商船については、基本的には船団に編入しないこととした。つまり 13~15 ノットの商船は、開戦当初は船団に入れたものの、1940 年 11 月以降は、多くが単独航行を強いられることになったのである。U ボートの被害を低減する方策として護送船団システムを世界に先駆けて導入し、その効果を確認していたイギリスであったが、被害の拡大の中で、自らの経験に反する方策をとった。当然のことながら、商船の被害はさらに拡大し、*The First Happy Time* の被害に拍車をかけることとなった。この 13

ノット問題は、少なくとも一度は撤廃の提案がなされたものの、海軍省により拒否され、1941 年 6 月に至るまで約 8 か月間継続された³⁶。

(2) 13 ノットの問題の経緯

被害の割合を度外視したかのように船団に編入する商船を減少させたのは、危機的なほど混雑したイギリス各港の状態を改善し、物流を回復させるためであった。当時、イギリスの各港は多くの要素が複合的に作用し、Port Crisis と呼ばれるほどの混雑状態にあった³⁷。このとき港内では、さまざまな船舶が錯綜し、荷揚げした各物資が配分されずに山積みになっていた³⁸。このような危機的ともいえる港湾の混雑を引き起こした原因は、主として以下の 4 項目であった。

ア 被害商船の増大

被害商船の増大は、修理が必要な商船の増大を意味していた。被害を受けた商船の中には、曳航または低速航行などで港に戻ることができたものもあり、それらは修理のためにドック入りすることとなる。しかしドックでは、増加し続ける商船被害に対応するために商船の新造を急ピッチで進めていたことから修理商船数を増加させる余裕はなく、修理待ちの商船が大量に待機する状態となっていた³⁹。そのため、イギリスの港湾には、出入りする商船や荷役中の商船のほか、修理待ちの商船が大量に存在することとなり、混雑の大きな原因となった。これについては、造船所の許容量または商船の被害のどちらかが劇的に改善しなければ解決を見ないものである。当時イギリスには、造船所の許容量を増加させる着意はあったものの短時間での実行は不可能であり、実際に本稿で扱う期間中はほとんど増加しなかった⁴⁰。

イ 港湾の荷役設備不足

当時、荷役のための港湾設備が不足した状態にあり、商船 1 隻毎の荷役時間が長大化する傾向にあった。加えて大戦の初期は、護衛戦力が少なかつ

³⁶ 「13 ノット問題」という呼称は、イギリスが船団編入上限速度を 15 ノットから 13 ノットに引き下げた問題を指す、筆者の造語である。

³⁷ Smith, “Maritime Powers in Transition,” pp. 156-157.

³⁸ Ibid.

³⁹ ペイヤール『大西洋戦争 上』194 頁。

⁴⁰ Martin Doughty, *Merchant Shipping and War: A Study of Defence Planning in Twentieth-Century Britain*, Royal Historical Society, 1982, pp. 39-40. また、同書 40 頁において、港湾の混雑については第 1 次世界大戦時も生起しており、その教訓があったにもかかわらず第 2 次世界大戦で同様の事象が生起したことについて、驚くべきことであると述べている。そして、その解決策としては、戦間期における準備が必要であると述べている。

たことから船団を頻繁に送り出すことができず、個々の船団は大型化する傾向にあった⁴¹。船団を編成する場合、編入する最後の商船の荷役作業が終了するまで、他の商船は待機し続けなければならない⁴²。そのため、船団編入商船の待機時間が増大し、これもまた混雑の大きな原因となった。イギリスはこの問題を認識していたが、荷役設備の製造は遅々として進まず、解決は、1941 年 5 月にアメリカから 150 機の吊り上げ機を受領するまで待たれることとなった。

ウ 港湾労働者の勤務状況

当時、イギリスの港湾労働者の士気は低く、ストライキを起こす等、港湾における作業効率に悪影響を与えていた。士気の低さの原因は、平時から続く劣悪な労働環境にあったほか、戦時となり扱う物資量が急増したものの、人員の増員が少なかったため一人あたりの労働量が増加し、かつ賃金の改善もないことにあった。そのため、不満を蓄積させた港湾労働者は、戦時に移行してなお平時と同じ勤務態勢を要求するようになり、港湾における各作業は遅れる一方であった⁴³。

これについては、1940 年 12 月以降、労働大臣及び労働大臣から相談を受けた首相チャーチル (1940 年 5 月 10 日以降首相) の働きかけにより、徐々に労働省と港湾労働組合の折衝が行われるようになったほか、1941 年 1 月に輸入実行委員会が設立され、海運・運搬に関することのほか港湾の労働環境全般について十分な検討が行われるようになった⁴⁴。また 1941 年 5 月以降、他の職業に就いていた者を港湾労働者に転換させることにより労働者の増加を図り、港湾の労働環境は大幅に改善して概ね解決した⁴⁵。

エ ドイツ空軍の爆撃

1940 年 7 月、バトル・オブ・ブリテン (Battle of Britain) が生起し、ドイツは 9 月までの航空戦で大きな被害を受け、イギリス本土侵攻作戦の発動を中止、イギリスが勝利した⁴⁶。このため、イギリス本国がドイツ侵攻の危機にさらされる機会は大幅に減少した。しかし、侵攻作戦の中止を悟

⁴¹ ウィンストン・チャーチル『第 2 次世界大戦回顧録 9』毎日新聞翻訳委員会訳、1951 年、198 頁。

⁴² Doughty, *Merchant Shipping and War*, p. 71.

⁴³ Smith, "Maritime Powers in Transition," pp. 157-158.

⁴⁴ Winston S. Churchill, *The Second World War: The Grand Alliance*, Houghton Mifflin Company, 1950, kindle location No.2066.

⁴⁵ *Ibid.*, kindle location No.2227.

⁴⁶ イギリス本土上空におけるイギリス対ドイツの大規模な航空戦。この地域における戦局の転換点の一つと見なされている。ドイツは、これに勝利したらイギリス本土へと侵攻する予定であった。

られたくないドイツによる夜間爆撃は続いていた⁴⁷。港湾労働者は、空襲警報のたびに避難する必要があったことから、頻繁に作業が中断し、さらに遅れることとなった。

通商班及びその報告を受けた首相の認識では、停滞している物資量（トン換算）のうち 40%が港の混雑に起因するものであり、これの改善こそが物流の改善に直結すると考えられていた⁴⁸。そして、商船の被害から考えられるよりもはるかに物流量が低下していることに関し、大きな問題意識を持っていた⁴⁹。そのため、混雑解消の手段として、ターンアラウンド・タイム、すなわち商船の入港から出港までの時間に着目し、なるべく多くの商船を、船団を組まず荷役が終わった段階で順次送り出せるようにした。この方策が 13 ノット問題である。もちろん、混雑解消のための手段としてはさまざまなアプローチがあったが、先に述べたように労働者に関する問題を首相や労働大臣が認識するのは、13 ノット問題が生じた後の 1940 年 12 月であった。それ以外の方策として挙げられる造船所の許容量の増大及び港湾設備の充実については、実行するまでに時間がかかる。また、港湾の混雑には上記の 4 項目のほか港湾から先の内陸輸送手段、すなわち車両、道路及び鉄道の整備も関係していたが、これも一朝一夕に解決するものではない。それでも何らかの対策を講じる必要性を認識し、迅速に打つことができる手段を模索するのは、必然と言える。そこで、時間をかけずに実行可能な混雑解消策として、船団に編入する商船の数を減らす、つまり船団編入上限速度を引き下げる方策を、採用せざるを得なかったのである。

(3) 政府及び海軍省の認識

この 13 ノット問題は、護送船団システムの重要性を理解していた者の反対にあった。例えば西方近接海域司令官ノーブル海軍大将 (Admiral Noble) は、少なくとも 1941 年 1 月までの間で、ターンアラウンド・タイム短縮のために単独航行商船を増加させるよりも、護送船団システムにより被害を減少させた方が結果的に物流を守ることができることを認識した⁵⁰。そのため

⁴⁷ ペイヤール『大西洋戦争 上』132 頁。

⁴⁸ Smith, *Conflict over Convoys*, p. 51. 通商班は、海軍大臣、そしてその下につく海軍軍令部長の指揮を受け、通商に関する全般事務を担う組織。1939 年 6 月以降、すべてのイギリス商船に対する指揮をとっていた。護送船団の編成及び指導、すべての船舶が使用する航路、海軍本部の方針及び命令の実施に関する船長への指示等、すべて通商班の責務であった。

⁴⁹ Churchill, *The Second World War: The Grand Alliance*, kindle location No.2112.

⁵⁰ Roskill, *The war at sea volume1*, kindle location No. 10648.

ノーブル大将は1月、海軍省に対し、船団編入上限速度を15ノットに戻すよう進言した⁵¹。しかしこの時点では、ノーブル大将の提案は海軍省によって拒否された。海軍省のみならず首相も、1941年1月に大西洋における厳しい状況を認識して3月に国防省経由で対策を指示したときでさえ、船団編入上限速度に関しては、以下のように記載した。「海軍省は海運省と協力して、13ノットと12ノットの間にある船舶を船団から解放する問題を再検討し、またこの事が一時実験的に試みられてよいかどうかを考えるであろう⁵²」。つまり、首相はこの時期に至ってもなお、さらに単独航行商船を増加させる検討を実施していたのである。最初の撤廃の提案から5か月後、1941年6月になってようやく、ノーブル大将の再度の圧力と通商班から提出された被害分析結果が実を結び、船団編入上限速度は15ノットに戻された⁵³。その際にノーブル大将から内閣に提出された被害状況は以下の表2のとおりであり、船団編入速度が13ノットに引き下げられたことにより、新たに単独航行となった商船の大きな被害—港湾の回転率と引き換えに払うこととなった2ノット分の商船という代償を示すものであった。

表2 商船往復航海損失率(13~15ノット、1940年11月~1941年5月)

	単独航行	護送中
フリータウン航路	15.40%	5.50%
ハリファックス航路	13.80%	5.80%

(出所) Roskill, *The war at sea volume1* から一部抜粋

こうしてイギリスの政府及び海軍省は1941年6月の時点でようやく、護送船団に編入するよりも単独航行の方が危険であるという認識を持ったと言える。1939年9月の開戦から1年9か月後である。この決め手となったのは、表3のデータも含めた通商班の分析結果であったと考えられる。つまり、当該分析結果以前は、単独航行の危険性を明確に示す資料がなかったか、気に留められなかったということである。無論、単独航行商船被害の「割合」は、1941年11月以後急激に増加したわけではなく、大戦全体を通して高いものであった。したがって、開戦後早い段階で航行形

⁵¹ Ibid.

⁵² Churchill, *The Second World War: The Grand Alliance*, kindle location No.2206. この1941年3月の国防省経由の指示の中で「大西洋の戦い」が正式に宣言された。引用した一文は、13項目の指示の中の1つである。

⁵³ Roskill, *The war at sea volume1*, kindle location No. 10648.

態による被害の差を認識できていれば、13 ノット問題は生起しなかったであろう。

実際に、1941 年までの商船被害については、単独航行中と護送船団中とで区別されていないことが多い。1939 年 9 月～12 月については 114 隻の被害中 102 隻が単独航行であるというデータはある。しかし 1940 年に入って以降は、被害隻数とトン数については詳細な記録が存在するものの、被害を受けた時の状況すなわち船団中か単独航行中かについては、記録が存在する場合も存在しない場合もあり、一定しない。一方で 1942 年以降は、1 か月ごとに区分され、被害の状況も含めた詳細な記録が存在する。商船が受けた被害については、通商班が収集・集積を引き受けており、今後の対策に資するため、損害を受けた商船船員からの聞き取り等により集められていた⁵⁴。また、通商班では、船団であるか単独であるかを問わず、すべての商船の位置を把握するよう努めていた⁵⁵。このことから、通商班は、単独航行商船の被害を的確に把握できていたと推測されるが、政府や海軍省上層部がそのデータを活かさなかったか、もしくは提出されていなかった可能性がある。上記のような単独航行商船の被害データに対する認識の低さから、13 ノット問題は、第 1 次世界大戦の教訓に反する形で発生した。そしてイギリスは、ロンドン港の物流が前年比の 4 分の 1 に下落した 1941 年の 1 月でさえ、船団編入上限速度を戻さなかった。

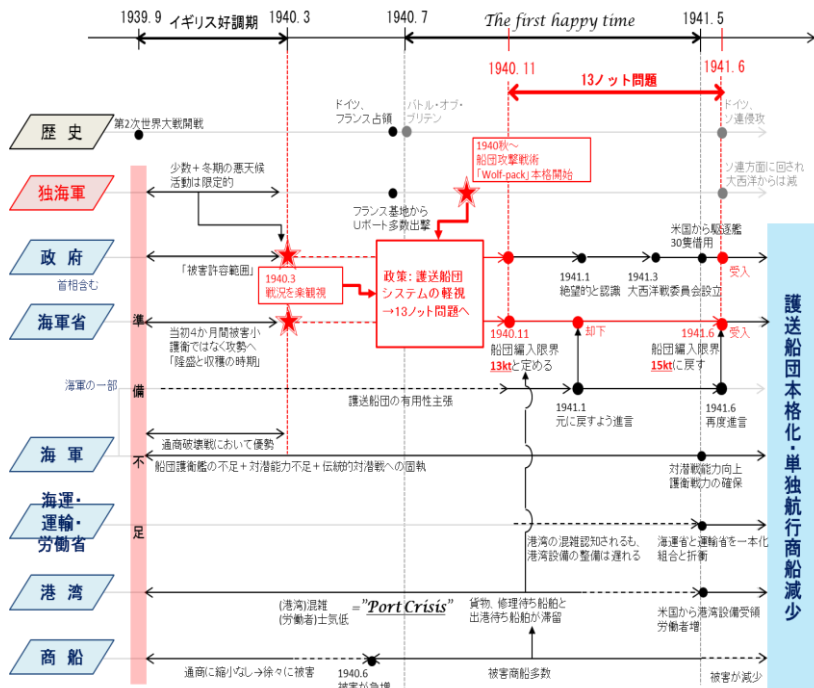
(4) 原因—イギリスが単独航行商船を増加させた理由

以上に述べた単独航行商船の被害に対する認識の低さの原因、すなわちイギリスが第 1 次世界大戦の教訓を活かせなかった原因は 2 項目あり、その関係は図 3 のとおりである。原因の詳細を以下に述べる。

⁵⁴ Ibid., kindle location No. 649.

⁵⁵ Ibid.

図 3 13 ノット問題関連年表



(出所) 筆者作成。

ア 戦局の楽観視

第一に、開戦当初におけるイギリスの戦況の好調がもたらした楽観視である。イギリスが開戦前からドイツの潜水艦に関する能力について低く見積もっていたのは既に述べたとおりである。加えて開戦当初、ドイツの所持していた戦力は少なく、またイギリス側のドイツ商船捕獲が順調であったこともあり、海軍省は、イギリス・フランスの連合海軍でドイツを圧倒できると予測した⁵⁶。そして当時、海軍大臣であったチャーチルは、元来護送船団システムの推進者ではなかった⁵⁷。それに加えて、開戦当初の好調を

⁵⁶ ピット『大西洋の戦い』19頁；チャーチル『第2次大戦回顧録 3』283頁。

⁵⁷ Woodman, *The Real Cruel Sea*, p. 141; “Churchill was not an advocate of convoys”; Smith, *Conflict Over Convoys*, p. 32; “Churchill’s frequent neglect of logistical factors would have perplexed Marlborough, his seventeenth-century ancestor, strategic mentor, and biographical subject.” チャーチルの回顧録等の政府視点の文献の場合は「護送船団システムを厳格に実施した」といった記載がみられるが、引用文献を始めとした Merchant Navy 視点の文献の場合、首相の護送船団システムやロジスティクス全般に対するやや否定的な姿勢に関する記述が多い。

受けて、「護送と封鎖の政策だけに満足できなくなり、ドイツ攻略法を研究するようになった」と後に回顧している⁵⁸。護送、つまり船団の護衛に就くよりも、積極的に敵兵力の撃破に向かう方が好ましいのは、当時の多くの海軍軍人にとっても同じことであった。このイギリス海軍の好調は、フランスの一部がドイツに占領される 1940 年 4 月頃まで続いた。

自身が好調期にあつて、商船が許容できる程度の被害しか受けていないとなれば、当然のように被害の詳細に対する興味は失われる。この時期、商船の被害のみならず、大西洋の相対的な戦闘能力全般について、適切な判断は行われていなかった。海軍省は、開戦当初からの好調について、大西洋における対ドイツ戦が有効に機能しているためだと考えていた。つまり、開戦当初の方針を維持すれば、大西洋の戦いに勝利することができるかと確信したのである。そのため、役立たない ASDIC を使って攻勢的対潜掃討を続け、水上艦対策に集中し、対 U ボート戦という文脈での商船被害への対策は忘れられた。さらには護送船団システムの護衛艦艇が少なすぎるといった根本的な問題までもが長らく見過ごされたのである⁵⁹。1940 年の秋になって、ようやく一部の者たちは、開戦当初の好調が、自分たちの実力以外による要因が大きかったのだと気づき始めたが、それが全体に浸透するまでには時間を要した⁶⁰。商船の単独航行を問題視する風潮は失われ、目の前の港湾の混雑解消の手段として、単独航行を指示するまでになった。

イ 群狼戦術の被害

第二に、1940 年夏から開始され、13 ノット問題が生じた 10~11 月頃から本格化した群狼戦術が原因として挙げられる。群狼戦術は、複数の U ボートで船団を攻撃する戦術であり、これにより多くの船団が被害を受けた。当時、護衛された船団が一度に多数 (時として数十隻) の被害を受けたという事実は衝撃的であり、イギリスにおいて大いに注目された⁶¹。加え

⁵⁸ ウィンストン・チャーチル『第 2 次世界大戦回顧録 3』毎日新聞翻訳委員会訳、1949 年、285 頁。

⁵⁹ Williams, *The Battle of The Atlantic*, 2002, p. 45; Woodman, *The Real Cruel Sea*, p. 223. 数十隻の商船が船団を組んだ場合、船団の全長×全幅×2 の辺長計が約 20 カイリ (約 38 キロメートル) にわたることもあったが、その護衛艦艇がわずか 2 隻のときもあった。これでは護衛が行き届かないのは明白であるが、船団の被害商船の乗員に対し、政府は「攻撃された時に護衛艦艇は何をしていたのか」と尋ねる等、護衛艦艇の少なさに対する意識が不足していた。

⁶⁰ Woodman, *The Real Cruel Sea*, p. 154. イギリス好調期における限定的な商船被害の実際の原因は、U ボート数の不足と荒天である。

⁶¹ 夜間に複数の U ボートでさまざまな方向から同時に攻撃するため、船団が混乱する。また、攻撃したのち護衛艦艇から逃れた U ボートは、継続して同じ船団を追返し、再び攻撃を加えることもあった。このような継続した攻撃により、最終

て、複数の潜水艦をチームとして運用する戦術は、隠密性とそれを活かした奇襲を特徴とし、単独でしか用いられてこなかった既存の「潜水艦の概念」を覆すまったく新しいものであった。その衝撃は現在でも多くの書籍に見ることができ、Uボートの戦術の象徴として群狼戦術が紹介されていることも多い。しかし、本稿で取り上げる 13 ノット問題において注目すべきは、群狼戦術による被害それ自体や群狼戦術の新しさではない。

重要なのは、この群狼戦術は、あまりに大きな衝撃を与えたため、当時の護送船団反対者による、護送船団システム廃止論が再燃したということである⁶²。護送船団の反対者は、脆弱な商船を狭い範囲に集めておく護送船団システムは、大きな標的を作っているようなものだと主張していた⁶³。ここで群狼戦術が登場し実際に船団に大きな被害が出たことは、彼らの主張の正しさの裏付けとして認識された。そのため、単独航行の危険性を十分認識していない者の中で、護送船団システムの廃止論が浮上するのも当然であった。結局、護送船団システムに代わる有効な商船防護手段があるわけでもなく、またシステムの有用性を認識している者もいたため、船団が完全に廃止されることはなかった。しかし、群狼戦術に打ち勝つ船団防護手段が確立されていない段階においては、護送船団システムは安全ではないという印象が深く刻み込まれ、単独航行商船の危険性に対する危機感が薄れた。もちろん、Uボートへの対抗手段を打ち出すという点で、群狼戦術の打破を目指すのは方向性として間違いではない。ただし、繰り返して述べているとおり、実際の被害は常に単独航行商船が圧倒的に多かったのであり、その対策を優先して講じる方が被害の減少に資するはずであった。あまりにも鮮やかな群狼戦術の登場は、その事実から注意を逸らしたのである。

イギリスが港湾に滞留する商船の回転率を上げ、物流を回復させるために 13 ノット問題へと向かうとき、第 1 次世界大戦の教訓という強力な関門があった。第 1 次世界大戦から 30 年も経過していなかったこのとき、首相チャーチルを始めとして枢要な配置には実際の大戦を経験した者も多く、身をもって Uボートの脅威を知っていたはずであった。しかし、彼らは開戦当初の好調期の訪れにより、戦間期の自分たちの方針や開発した装備品に自信を持つこととなった。そして、第 1 次世界大戦における教訓は

的に数十隻の船団のうちの半数以上 (例：49 隻中 28 隻) が失われることもあった。

⁶² ピット『大西洋の戦い』96 頁。

⁶³ 同上。

もう既に十分活かされたのだと錯覚したのである。また、群狼戦術という鮮やかな役者の登場によりそちらに目を奪われ、足元で発生していた大きな犠牲を見逃しかけることとなった。こうして関門は機能を失い、イギリスは 13 ノット問題を実行したのである。

おわりに

本稿では、*The First Happy Time* の被害を増大させた理由の一つである護送船団編入速度の引き下げ、すなわち 13 ノット問題に焦点を当て、その原因について述べた。イギリスを含めた連合国側が「大西洋の戦い」において勝利をおさめた要因は多岐にわたり、一言で述べることはできないが、大きな要因として護送船団システムがあった。イギリスは、開戦から 1 年 9 か月をかけてこれを完成させていったが、その過程で一度、13 ノット問題という誤った方向に舵をきった。この目的は、危機的な港湾の混雑を解消することにあった。商船の入港から出港までのターンアラウンド・タイムの短縮は、商船の回転率を早め、物流を効率化するかのように見える。つまり、航行中に被攻撃により失われることを考えなければ、単独航行商船の増加すなわち 13 ノット問題は、合理的方策であった。加えて、イギリス海空軍には当時保有していた戦力を船団護衛以外に振り分けたい理由もあり、当時の感覚からすれば 13 ノット問題は、軍事的合理性にもかかなうものであった。

しかし、結果的にわずかな護衛をも失った商船は、さらなる単独航行により大きな損害を受け、13~15 ノットの船舶の単独航行は、イギリスを存続させる合理的方策ではなかったことが証明された。船団の護衛に関しては、13 ノット問題が生起する少し前、1940 年 10 月に運輸大臣が首相に対し、軍事的利益 (Military interests) の追求がロジスティクスを著しく損なう可能性がある、と警告を述べているのが興味深い⁶⁴。これは、本土侵攻の危険性が低下したにもかかわらず、船団の護衛に使用できる戦力を本土防衛に使用し続けていることに対する警告であって、商船の単独航行に対するものではない。しかし、イギリス政府及び海軍省における船団護衛の優先順位の低さに関する内容であるという点において、通じるものがある。ある面では合理的な方策であっても、別のある面の合理性を著しく損ない、全体としては非合理的な方策となり得るということを、この運輸大臣の警

⁶⁴ Smith, *Conflict over Convoys*, pp. 31-32.

告はもちろん、本稿で述べた 13 ノット問題からも読み取ることができよう。

13 ノット問題は、ある一面での合理性の追求に加えて、過去の教訓を薄める 2 つの事象が重なり引き起こされた。イギリスが再び教訓を得て 13 ノット問題に決着をつけ、**The First Happy Time** を終わらせるまでに、多くの物資、時間そして **Merchant Navy** の犠牲を払うことになった。そしてこのすぐ後の 1942 年、今度は同盟国イギリスの警告を採用しなかったアメリカが護送船団システムを軽視し、**The Second Happy Time** と呼ばれる時期を招き、同様に多くの **Merchant Marine** を失うことになったのである。同時期、有用性を認識していながら護送船団システムをほとんど実施しなかった日本の商船団が壊滅したのは言うまでもない。もちろん、現代において数十年前と同様の通商破壊戦が実施されるかは不明であり、またその対抗手段である護送船団システムそれ自体に今も有用性があるかも不明である。しかし、護送船団システムは、要不要という単純な必要性の議論に対する命題だけにとどまらず、合理性の追求に関する重要な教訓を与えてくれる。「目の前の問題を解決するための、ある一面での合理性の追求は、全面での非合理性に直結し得る」この教訓を得られる事案として、ロスギルが「**Expensive mistake**」と呼んだ 13 ノット問題、そしてそのために支払うこととなった大きな「2 ノットの代償」を学ぶことの有用性は、今後も決して失われることはないであろう。

Abstract

Center of Gravity Analysis in 21st Century Past, Present and Future

KITAHARA Koichi

Ministry of Defense has expressed the need for defenses in new domains, including space, cyber and electromagnetic fields.

This paper, argues that the new domains affect operation planning, but it not changes the importance of the analysis of the center of gravity, even in new domains, it has been confirmed that these should have been the center of gravity since the time when humans began to use them.

And also confirmed that the new domains would be used to constrain the freedom of action of the enemy in the conventional physical domain, and that the related physical domain would be destroyed to constrain the freedom of action of the enemy in the new domains.

Problems with the criteria for military intervention in the responsibility to protect Exit strategy for military intervention in Libya

FUKUZAWA Mitsuyasu

The R2P, derived from lessons learned after the end of the Cold War, has been applied to military intervention in Libya and has been valued in some quarters as a significant precedent for international engagement in protecting people.

On the other hand, it has been pointed out that the military intervention in Libya itself was a mistake because of the chaotic situation created by the confliction between numerous organizations of militias.

Was there a problem with the criteria for military intervention in Libya using R2P?

In this paper, by comparing the criteria for R2P military intervention published by the ICISS with the "debate triggered by the criteria of responsibility to protect" presented by international relations scholars Sloan and Elinor C. in their book, and confirmed the possibility that there was a problem with the "reasonable prospects" which is a criterion for "exit strategy" which is pointed out in PKO, which is a similar type of military intervention.

The Role of “audience” in Securitization Theory Immigration issues in America

KINO Takushi

This paper attempts to enrich Securitization Theory through a case study on immigration in America. According to Securitization Theory, a problem in a society is securitized by going through three processes: verbalization by “actors”, acceptance by “audience” and justification of “extraordinary measures”.

At the outset, this paper summarizes Securitization Theory, and then clarifies the axis of conflict in America’s immigration problem. Next, it focuses on the “audience” in Security Theory and clarifies the background in which Trump has acquired support. Then it analyzes assertions and policies of Trump as an “actor” of the theory, and clarifies how the immigration problem was securitized. Finally, it reconsiders the theory with view to enriching it.

The implications of this paper are as follows: it has been pointed out that too much emphasis is placed on theory construction and discord analysis, and there is room for improvement in proofing the theory with case studies. This paper clarifies the following three points by feeding back the analysis to the theory. Contrary to what securitization theory usually assumes, ①The “actor” is not always the starting point for securitization, but rather the “audience” plays an essential role in the

process. ②In the process, the “audience” can play a more active role, which should be called “director”, rather than “audience”. ③ Securitization is not caused by a one-sided utterance of the “actor” or a one-sided acceptance of the “audience”, but rather by the communication between them. This provides a meaningful perspective for future research using Securitization Theory, and contributes to the development of the study.

Effective U.S.-Controlled Shipping supporting Strategic Mobility Significance of acquiring Foreign Flag Ships

KOJIMA Daisuke

Effective U.S.-Controlled (EUSC) Ships are merchant vessels, registered in the Bahamas, Honduras, Liberia, the Marshall Islands, and Panama, that are owned by U.S. citizens or companies, and which are available for requisition by the U.S. Government in the event of war or national emergency.

This paper argues that the U.S. flagged commercial assets are becoming less important in sustaining Strategic Mobility, and the U.S. Government is establishing the system of Effective U.S.-Controlled Shipping to substitute them.

The first part of this report brings together information concerning the legal systems of ship registry in international shipping, the system of Effective U.S.-Controlled Shipping, and the uniqueness of the U.S. diplomatic relationships with the Bahamas and the PANLIBHON (Panama, Liberia, and Honduras) Group. The purpose of the first part is to demonstrate that the ownership of a ship is superior to its registry.

The second part of this document reports on the role of civil and foreign ships in wartime, and the case in which the U.S. Government utilized them. For a case study, this paper analyses the Operation Desert Field and the Operation Desert Storm. The purpose of the second part is to display that foreign flagged ships bring greater war efforts than U.S. flagged commercial ships in actual warfare.

Cebrowski & Transformation NCW & the limitation from the point of view of “Just war theory”

IKEGAMI Toru

This paper is consideration to the result and limitation of Transformation by focusing on Arthur K. Cebrowski who urged it in terms of both theory and politics. Cebrowski is known as the advocator of NCW (Network-Centric Warfare), and had led military transforming for three years locating NCW in the center of Transformation.

He had just war theory as the core of his thoughts, in the cause of “avoid bringing violence to bear on the innocent”.

His NCW was reflected in military doctrine, organization, and equipment, then achieved some degree of success of OIF (Operation Iraqi Freedom). But NCW is notion of tactical level: accomplishing individual battle efficiently and effectively, not strategic level, as Milan N. Vego’s criticizes.

Transformation promoted by Cebrowski, is great in that its wielded influence over world military. But it has also limitation from the point of his just war theory.

The Expensive Cost of 2kt The damage to the British “Merchant Navy” from the perspective of the British government

NISHIKAWA Chiharu

This paper analyzes the damage to the British “Merchant Navy” during WW2 from the perspective of the British government.

The British government had learned in WW1 that leaving merchant ships alone without escorts could put their commerce in danger. However, they ordered a large number of merchant ships to sail alone in WW2, and implemented measures to further increase the number of solitary merchant ships (“The 13kt Problem”) as damage worsened. This

paper analyzes and highlights a cause of “The 13kt Problem,” focusing on the perception of the British government.

As a result of the analysis, it will be concluded that the cause of this problem was a decrease in the sense of crisis for merchant ships operating alone. This was due to two factors: a sense of optimism arising from a good performance in the early days of WW2 and the collective tactics of the submarines “Wolf-Pack” implemented by German Navy.

執筆者紹介

北原 浩一 (きたはら こういち) 1 等海佐 舞鶴地方総監部管理部長
(執筆時 海上自衛隊幹部学校作戦研究室長)

防衛大学校 (電気工学) 卒。

統合幕僚監部総務部総務課総務班長、第 1 航空隊副長、第 61 航空隊司令、徳島航空基地隊司令などを経て、現職。

福澤 光恭 (ふくざわ みつやす) 1 等海佐 海上幕僚監部人事教育部人事計画課制度班長 (執筆時 海上自衛隊幹部学校第 79 期幹部高級課程)

防衛大学校 (応用物理) 卒。

あまぎり航海長、第 64 護衛隊勤務、第 3 護衛隊群司令部幕僚、海上幕僚監部教育課、佐世保地方総監部防衛部第 4 幕僚室長、いせ機関長などを経て、現職。

木野 拓史 (きの たくし) 2 等海佐 海上幕僚監部総務部経理課 (執筆時 海上自衛隊幹部学校第 67 期指揮幕僚課程)

同志社大学 (法学部) 卒。

しらゆき補給長、海上幕僚監部装備部装備・需品課、海上自衛隊幹部候補生学校教官、第 1 護衛隊群司令部幕僚などを経て、現職。

小島 大輔 (こじま だいすけ) 3 等海佐 外務省中東アフリカ局中東第二課 (執筆時 海上自衛隊幹部学校第 67 期指揮幕僚課程)

慶應義塾大学 (法学部) 卒、ハーバード大学国際関係論修士課程在学中。

海上幕僚監部防衛部防衛課、内閣官房副長官補付、ヘンリー・スティムソン・センター (The Henry L. Stimson Center)、戦略国際問題研究所 (Center for Strategic and International Studies: CSIS)、笹川平和財団米国 (Sasakawa Peace Foundation USA) などを経て、現職。

池上 徹 (いけがみ とおる) 3 等海佐 海上幕僚監部防衛部防衛課 (執筆時 海上自衛隊幹部学校第 67 期指揮幕僚課程)

防衛大学校 (国際関係学) 卒。

艦艇開発隊、あたご航海長、第 12 護衛隊勤務、はまぎり船務長などを経て、現職。

西川 千晴（にしかわ ちはる）2等海佐 海上幕僚監部装備計画部航空機課（執筆時 海上自衛隊幹部学校第67期指揮幕僚課程）
京都大学（工学部）卒。
整備補給隊、護衛艦等における勤務、第3術科学校教官を経て現職。

【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 伍賀 祥裕

副 会 長 永井 一成 杉本 雅春

【『海幹校戦略研究』編集委員】

委 員 長 石原 敬浩

委員総括 長谷川 惇

【戦略研究会事務局】

事務局長 興梧 拓朗

企画調整 宇宿 隆之

『海幹校戦略研究』第 11 巻第 2 号 (通巻第 23 号)

発行日：2021 年 12 月 17 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 5621) 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：海上自衛隊東京業務隊