

海幹校戦略研究

JAPAN MARITIME SELF-DEFENSE FORCE COMMAND AND STAFF COLLEGE REVIEW

第 12 巻第 2 号 (通巻第 25 号) 2022 年 11 月

巻頭言	関口 雄輝	2
冷戦期戦略理論適用の可能性 — 安定-不安定のパラドックスとエスカレーション・ドミナンス —	渡邊 昌幸	5
武力紛争時における休戦協定 — 我が国が武力紛争当事国となった場合の協定締結 —	兔澤 仁 堀田 剛志 渡邊 昌幸	25
軍事的緊張下における民間海上輸送の限界 — 千代田丸事件が問いかけるもの —	野島 翔平	47
沿岸国による海賊等対策の成功と限界 — マラッカ・シンガポール海峡における対策を事例に —	土肥 紘	66
戦略的コミュニケーションの必要要件 — 米軍のイラク戦争を事例に —	岡田 茜	85
韓国のサイバー戦略とその課題 — 「サイバー空間ダイヤモンドモデル」による米国との比較分析 —	佐々木 稔	104
Public Silence, Veiled Action: Climate Change and the Australian Defence Force — How the Australian Defence Force Has Progressed Climate Change Securitization in a Partisan Political Environment —	Amy BULTERS	123

英文要旨

執筆者紹介

編集委員会よりお知らせ

表紙：オーストラリア戦争大学 (Australian War College) にて

海上自衛隊幹部学校第 70 期指揮幕僚課程学生は、2022 年 9 月 6 日～9 日の間、国外研修としてオーストラリアを訪問しました。

巻頭言

本校は、その名のとおりに海上自衛隊の教育機関としてそれぞれの課程毎にいわゆる「カリキュラム」を定め、それに沿って日々教育を行っています。また、それは創立以来その時々的情勢を俯瞰しながら、我が国の海上防衛政策の中核を担う幹部自衛官の養成に真に必要な形に変えてきました。その変化の一例として指揮幕僚課程の国外研修があります。これは指揮幕僚課程学生が、我が国と関係の深い国を訪問し、その国の歴史、文化を見聞し、学生個々の戦略的思考力及び国際性を涵養し、安全保障及び海上防衛戦略に関する知識を拡充するとともに、海上自衛隊と訪問国海軍間の友好と相互理解の促進を図ることをその目的としています。この1～2年は新型コロナウイルスの影響で実施できませんでしたが、諸情勢の変化を踏まえ、最適な訪問先をその都度選択して研修すべきであるとの考えの下、「自由で開かれたインド太平洋」の実現には、特にオーストラリアとの関係深化が欠かせないことから、令和4年度入校の第70期指揮幕僚課程学生の研修先をオーストラリアとしました。

我が国とオーストラリアとの関係の起源をたどると、19世紀にその端緒を見つけることができます。一般的には1896年、日本人外交官の駐在による領事館が初めて設置されたことが、外交面でのオフィシャルな関係のスタートと捉えることができるでしょう。一方経済面ではその約20年前、1875年にメルボルンで開催された万国博覧会への賛同出品や1880年代に始まった羊毛の貿易をもって両国の関係は始まりました。およそ120年間におよぶ両国の関係は、第二次世界大戦という不幸な時代を経たものの、両国ともに手を携えて関係改善に奮闘、今日では、政治・経済・安保それぞれの側面において「準同盟国」と表現される程、互いをパートナーとして欠かせない存在と認識するに至っています。

研修に参加した指揮幕僚課程学生が、「自由で開かれたインド太平洋」を実現し得るコンピテンシーに満ちた人材としての成長を期待するものです。

本日発刊する「海幹校戦略研究」第12巻2号は、前号に引き続き既卒学生の研究成果集中掲載号としました。また、先程来オーストラリアとの関係に言及したこともあり、同国からの留学生の研究論文も掲載しています。

第82期高級課程学生であった渡邊1佐の論文は、冷戦期における2つの著名な戦略理論である「安定－不安定のパラドックス」と「エスカレーション・ドミナンス」が現代の情勢をも説明することができるか否か、当該戦略をインド－パキスタン及びロシア－NATOの2つの対立事例に対峙させることにより、両理論の現代における適用可能性を分析評価するという難問に果敢に挑戦しています。現代の安全保障上の問題を理解する上で参考にしていただける論文であることは間違いありません。

同じく第82期高級課程学生であった兎澤1佐、堀田1佐及び渡邊1佐の共同執筆による論文は、国家間で生じた武力紛争の終らせ方について、特に「停戦協定」にフォーカスし、その位置づけ、協定締結のプロセス、留意点等について考察し、特に協定締結プロセスについては具体的に4つの段階を明示し、実務作業との併記をもって導出した個別具体的なイメージを示しています。また、それぞれのプロセスごとに提言を行い、論点を明らかにしました。

第69期指揮幕僚課程学生であった野島3佐の論文は、他国との間で軍事的緊張が高まった時、あるいは有事に至った時に行う、民間船舶を用いた海上輸送について、その現実的課題を直視し、現制度の適用範囲と限界について判例を基に分析評価するとともに、海外の事例や制度と比較しつつ、内在する多くの課題や論点を導出しています。

第68期指揮幕僚課程学生であった土肥3佐の論文は、南シナ海で発生している海賊事案について、特に海運の要衝であるマラッカ・シンガポール海峡にフォーカスし、沿岸国の努力にもかかわらず2019年以降発生件数が増加しているのは、海賊が当該沿岸国の様々な対策に慣れ、対策の有効性が低下したことが原因であると仮定し、件数増加の背景、発生場所・態様及び沿岸国の対策について考察し、対策の持続性に限界があることを論証しています。

同じく第68期指揮幕僚課程学生であった岡田3佐の論文は、昨今重要性が注視されている「戦略的コミュニケーション」(Strategic Communication: SC)について、軍隊がSCを実施するうえで欠かせない条件を考察、分析の枠組みに据え、2003年に生じたイラク戦争における米軍の活動について当該枠組みをもって評価し、開戦経緯から常に己の正当性を国内外に示さざるを得なかった米国が、SCに係る一連の活動をもって、はたしてその目的を達成できたのか、その成否と要因を導出しています。

第81期高級課程学生であった佐々木1佐の論文は、サイバー空間が戦闘領域の一つとして認知されて久しい今日、その対応に関し広範な分野での技術革新等をもって先行する米国と同盟国との間に、対策の程度に係る格差が生じている場合、それが同盟関係にいかなるインパクトを与えるのか、我が国とともに米国の同盟国である韓国に注目し、両国のサイバー戦略を比較し、相違がもたらす（であろう）影響とその背景について考察しました。

さらに、第68期指揮幕僚課程に豪海軍から留学していた Amy BULTERS 中佐の論文は、豪国防軍における気候変動問題の「安全保障化」に関する動向について、当該問題に係る言説とその影響、さらに軍の活動等について概観しつつ、豪国内の議論の傾向について明らかにしました。

本号に掲載した論文等が読者の研究の一助となれば、幸いです。

まさに「激動」という呼称が相応しかった2022年が終幕を迎えています。国外では今も続くロシアによるウクライナ侵攻や北朝鮮による執拗な弾道ミサイルの発射、韓流ドラマで有名な梨泰院での圧死事故、国内では元首相の銃撃事件や知床遊覧船の沈没等、重大な事案が続きました。来年がどのような年になるかはわかりませんが、我々はその時々的情勢を冷静に分析評価しつつ、国民の生命と財産そして我が国の独立を守るためさらなる高みを目指し、研鑽に努めていきたいと考えています。

2023年が皆さまにとって幸多き年になることを祈念いたしますとともに、本誌並びに本校ホームページに掲載する各種コンテンツへの忌憚のないご意見の送付、あるいは本校が主催する各種セミナーへの参加等、今後ともご指導ご鞭撻を賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。

（海上自衛隊幹部学校副校長 戦略研究会会長 海将補 関口 雄輝）

冷戦期戦略理論適用の可能性

— 安定—不安定のパラドックスとエスカレーション・ドミナンス —

渡邊 昌幸

はじめに

本稿は、冷戦期の米ソ対立が発展させてきた核保有国間の戦略理論のうち、グレン・シュナイダー（Glenn Snyder）が、米ソ間の核兵器による戦略的な恐怖のバランスの高まりを踏まえて提唱した核保有国間の作用を説明する「安定—不安定のパラドックス」と、トーマス・シェリング（Thomas Schelling）やハーマン・カーン（Herman Kahn）が、紛争相手方よりも優位に立つためにエスカレーションを支配するための概念として提唱した「エスカレーション・ドミナンス」について、冷戦後の世界における適合性を検証するものである。

そのため、まず検証対象の2つの理論を確認したうえで、理論が冷戦後に再注目されるきっかけとなった南アジアの2国間（インド—パキスタン）対立と、ロシア—北大西洋条約機構（NATO）間の2つのケースでこれらの理論を検証する。前者についてはカルギル紛争など1998年以降の関係について、後者は2014年のウクライナ危機と、近年のロシア及びNATO双方の軍事戦略を確認し、2つの理論がこの対立関係を説明できるかどうか検証する。こうした2つ事例研究を通じ、「安定—不安定のパラドックス」と「エスカレーション・ドミナンス」両理論の現代における適用可能性について検証する。

1 冷戦期の戦略理論

(1) 安定—不安定のパラドックス

安定—不安定のパラドックスは、シュナイダーが著書の中で次のように述べた部分が、「安定—不安定のパラドックス」という一つの理論として扱われるようになったものである¹。

¹ Glenn H. Snyder, “The Balance of Power and the Balance of Terror,” Paul Seabury ed., *The Balance of Power*, Chandler, 1965, pp. 198-199.

戦略的な恐怖のバランスの安定度が高ければ高いほど、暴力のレベルが低い場合の全体的なバランスの安定性は低くなる。どちらの側も「完全な先制攻撃能力」を持っておらず、それを双方が知っている場合、戦略的バランスが不安定な場合に比べて、通常の戦争を開始することや核兵器を限定的に使用することへの抑制が弱くなる。

本稿においては、このシュナイダーの著書の引用部分を、そのまま安定—不安定のパラドックスの定義として用いる。一方、これに続いて以下のとおりの記述があり、安定—不安定のパラドックスが、関係する核保有国間で常に生じる作用ではない可能性が示唆されていると言えるであろう²。

反対に、戦略的均衡が安定しているために徐々にエスカレーションが進む可能性が高くなることで、通常兵器による挑発と戦術的核攻撃の両方が抑制され、全体的なバランスが安定するということも考えられる。第1の仮説（安定—不安定のパラドックス）は、第2の仮説（全体的な安定）によって大きく装飾（修正）される。各国は「全面的な」先制攻撃の可能性を恐れるのと同じくらい、「全面的な」エスカレーションの可能性を恐れる。（括弧内は筆者補足）

（2）エスカレーション・ドミナンス

冷戦期のエスカレーション・ドミナンス概念の理論的視座を提示した主な理論研究者は、シェリングとカーンであり、2人は、紛争のエスカレーションの中で生じているのは「リスク・テイクの競争」であるとしている。シェリングは、「最も多くの力のある地域に持ち込むことができるのは誰なのかではなく、最終的により多くの力を持ち込む意思があるのは誰なのかによって、問題のかたがつく。」と述べている³。またカーンは、「エスカレーションを抑止するのは、エスカレーションしたくないという望みやそのコストではなく、相手方が過剰反応をするのではないかという恐れが最も大きい。」と述べている⁴。

「リスク・テイクの競争」をさらにエスカレーションをめぐる戦術としてまとめ上げた概念が、カーンの「エスカレーション・ドミナンス」であ

² Ibid., p. 199.

³ トーマス・シェリング『軍備と影響力』斎藤剛訳、勁草書房、2018年、96-97頁。

⁴ Herman Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios*, Pall Mall Press, 1965, p. 3.

り、紛争において他の条件が同じであれば、エスカレーションを支配(ドミナンス)する側が、著しい優位性を享受できるとされる概念である。エスカレーション・ドミナンスは、対立する両者がエスカレーション・ラダーのどの位置にいるかにより、①占有しているラダーの上で双方が発揮できる能力の効果、②対立が他のラダーに移った場合に何が起こるかについての双方の予測、③対立を他のラダーに移すために双方が持っている手段によって、どちらの側がエスカレーションを支配するか決まる。また、「制御不能なエスカレーション(eruption)」に対する当事者双方の恐怖心が、エスカレーション・ドミナンスに影響を与え、より失うものが少ない、あるいはより恐怖心が少ない側は、自ずと有利な立場を得られる⁵、とされる。米RAND研究所は、エスカレーションに関する2008年の文献の中で、上述のように複雑なエスカレーション・ドミナンスの概念を簡潔に定義している⁶。

紛争当事者が、敵に不利な、あるいは敵にコストのかかる方法で紛争をエスカレートさせる能力を持つ一方、敵はエスカレーションの選択肢がないか、あるいは利用可能な選択肢では状況を改善できないために、同じことをやり返すことができない状態

本稿では、「対立する核保有国(主体)双方の軍事戦略が、RANDの定義に基づくエスカレーション・ドミナンス『状態』を獲得することを企図した競争状態にあること」を、エスカレーション・ドミナンスの理論適用として検証する。

2 インドーパキスタン間への理論の適用

本稿では、1998年5月にインド及びパキスタン両国が核実験を実施し、事実上の核保有国となった以降の関係において、冷戦期の戦略理論である安定-不安定のパラドックスと、エスカレーション・ドミナンスのいずれもがこの対立構造を説明するのに適しているのか、あるいはどちらか一方の分析フレームに有用な説明能力が存するのか、を検証する。

⁵ Kahn, *On Escalation*, p. 290, 丸番号は筆者追加。

⁶ Forrest E. Morgan, Karl P. Mueller, Evan S. Medeiros, Kevin L. Pollpeter, and Roger Cliff, *Dangerous Thresholds: Managing Escalation in the 21st Century*, RAND Corporation, 2008, p 15.

安定-不安定のパラドックスの検証の対象としては、1999年に発生したカルギル紛争を取り上げる。理由は、カルギル紛争が①特にパキスタン側に核保有による抑止効果を期待する発言が多くあり、パラドックスが紛争の要因になった可能性があること、②核保有国間が本格的に対峙した事例として地域的な核競争への発展の懸念から注目を集めた紛争であり、いわゆる「カルギル・レポート」を始めとした多くの分析がなされていることによる⁷。

エスカレーション・ドミナンスの検証の対象としては、カルギル紛争後のインド-パキスタン両国の核政策を含む軍事戦略とする。カルギル紛争後の両国の軍事戦略は、相互の軍事戦略を明確に意識して対抗する形で発展していることから、これがエスカレーション・ドミナンス理論で説明できるかどうか、以下の議論で検証する。

(1) インド及びパキスタンの軍事戦略

ア インドの軍事戦略

インドは、1998年5月の核実験後、核兵器の開発を本格化させ、2003年に核兵器に係る公式ドクトリンを公表した⁸。これによると、インドの核兵器は先制不使用(NFU)であること、報復は大量報復で行うこと、核兵器非保有国へは使用しないこと、生物・化学兵器による攻撃の報復としては核兵器を使用する可能性があること等が述べられている。

このうち、大量報復原則について、トビー・ダルトン(Toby Dalton)らによれば、インドの核兵器の唯一の目的は、インドに対する核兵器の使用を抑止することである。たとえば、パキスタン領内のインド軍に対する核攻撃であっても、自国に対する核攻撃と平等に核の脅威として扱うことで、パキスタンの核兵器の先制使用を抑止できる、と考えられている⁹。

一方、インドは、1999年のカルギル紛争や、2001~02年に両国が数十万の兵力に動員をかけて緊張が高まったパラカラム作戦を経て軍事戦略を再検討し、2004年4月に陸軍当局者によって「コールド・スタート・ドクトリン」の存在が示された¹⁰。これは、8つの小さな師団規模の「統合戦闘

⁷ The Kargil Review Committee, *From Surprise to Reckoning: The Kargil Review Committee Report*, SAGE Publications, 2000.

⁸ “Cabinet Committee on Security Reviews Progress in Operationalizing India’s Nuclear Doctrine,” India Prime Minister’s Office, January 4, 2003.

⁹ Toby Dalton and George Perkovich, *India’s Nuclear Options and Escalation Dominance*, Carnegie Endowment for International Peace, May 2016, p. 12.

¹⁰ Subhash Kapila, “India’s New “Cold Start” War Doctrine Strategically Reviewed,” *South Asia Analysis Group*, Paper No. 991, May 4, 2004,

群」(IBG)を異なる前進軸に沿って準備し、作戦開始時には短時間で複数のIBGを奇襲的にパキスタン領内に侵攻させ、パキスタン指導者の意思決定サイクルを混乱・無力化させることで、国際社会の介入より前に、有利に紛争を終結させることを企図したものである。一方、部隊規模をより小さくし、侵攻範囲を地理的に浅く(50~80km)限定することで、パキスタンの核兵器使用の正当性を損ない、抑制させることが併せて企図されている¹¹。2017年1月に、インド陸軍のビピン・ラワット(Bipin Rawat)参謀長がテレビ局のインタビューでコールド・スタート・ドクトリンの存在に言及しており¹²、コールド・スタート・ドクトリンは、現在も引き続き有効な作戦概念であると考えられる¹³。

イ パキスタンの軍事戦略

1998年5月にインドに呼応する形で核実験を行ったパキスタンの軍事戦略の特徴は、「最小限抑止」を標榜していることと、「フルスペクトラム抑止」という核を用いた抑止概念を採用していることである。

最小限抑止について、パキスタンは核実験後、たびたびこの方針を確認してきた¹⁴。ヴィピン・ナラン(Vipin Narang)によると、インドを抑止するためにパキスタンが取ることのできる最も信頼できる核態勢は、インド軍がパキスタン国内に侵攻してきた場合、核兵器を先制使用することで非対称的に紛争を拡大させると威嚇することである。パキスタンはこの核ドクトリンを「信頼できる最小限の抑止力」と表現しているが、その特徴は最小限というよりは、核の先制使用態勢によってエスカレーションコントロールの面で優位に立つことを志向している、と捉える意見もある¹⁵。

web.archive.org/web/20111002230800/http://www.southasiaanalysis.org/papers10/paper991.html

¹¹ Walter C. Ladwig III, "A Cold Start for Hot Wars? The Indian Army's New Limited War Doctrine," *International Security*, Vol. 32, No. 3, Winter 2007/2008, pp. 163-167.

¹² Sandeep Unnithan, "No Red Lines with Pak, We Will Cross Again: Army Chief Lt General Bipin Rawat," *India Today*, January 4, 2017, www.indiatoday.in/magazine/interview/story/20170116-lt-general-bipin-rawat-surgical-strikes-indian-army-985527-2017-01-04.

¹³ コールド・スタート・ドクトリンについては、対応する組織再編や装備品の近代化が進んでおらず、実現可能性が高くないとの指摘もある。たとえば、長尾賢『検証 インドの軍事戦略—緊張する周辺国とのパワーバランス』ミネルヴァ書房、2015年、197-198頁を参照。

¹⁴ Bruno Tertrais, *Pakistan's Nuclear Programme: A Net Assessment*, Recherches & Documents N° 04/2012, Fondation pour la Recherche Stratégique, June 2012, pp.5-6.

¹⁵ Vipin Narang "Posturing for Peace? Pakistan's Nuclear Postures and South Asian Stability," *International Security*, Vol. 34, No. 3, Winter 2010, pp. 56-58.

フルスペクトラム抑止については、2013年、国家コマンド会議(National Command Authority: NCA)が、外部からのいかなる攻撃をも抑止することを目的としたものとして表明した¹⁶。パキスタンのカリド・キドワイ(Khalid Kidwai) 退役中將は、フルスペクトラム抑止政策について、インドの「コールド・スタート・ドクトリン」と「大量報復原則」に対応して開発されたものであり、「すべてのインドの標的をパキスタンの打撃範囲に入れることを目的としており、(インドの)大量報復への懲罰(再報復)は、それ以上ではないにしても、同じくらい厳しいものになるということを意味している」と語っている¹⁷。

(2) 安定—不安定のパラドックス

インドとパキスタンは、双方による核実験から1年を経た1999年の春から夏にかけて、インドのカルギル付近の山岳地域(カシミールの両国の管理ライン沿いの地域)をめぐる武力紛争に至った。この紛争は、パキスタンの正規兵が管理ラインをインド側に越えて陣地を構築し居座ったことに端を発したものであり、戦いは7月にインドの勝利で終結した。

安定—不安定のパラドックスは、冷戦期の概念が、インド—パキスタン間の安定とも不安定とも割り切れない状況を説明できるものとして再注目されたものであり、パラドックスが成立していたとの論は多い。なかでもデイヴィッド・カール(David Karl)は、パキスタンが戦略的な裏付けがあると信じたことで好戦的な行動が増えたことは、安定—不安定のパラドックスの一面であるとし、カルギル紛争がインド—パキスタン間の対立におけるパラドックスの働きを最も新しく、最も激しく表現したものであると述べている¹⁸。

ポール・カプール(S. Paul Kapur)は、パキスタンの大胆な行動とインドの抑制的な行動は、核のエスカレーションが起こりにくい安定した戦略環境によるものではなく、実際には、核の領域での不安定さがより低いレ

¹⁶ Baqir Sajjad Syed, “NCA Stresses Full-spectrum Deterrence,” *DAWN*, September 6, 2013, www.dawn.com/news/1040865.

¹⁷ “Rare Light Shone on Full Spectrum Deterrence Policy,” *DAWN*, December 7, 2017, www.dawn.com/news/1375079.

¹⁸ David J. Karl, “Lessons for Proliferation Scholarship in South Asia: The Buddha Smiles Again,” *Asian Survey*, Vol. 41, No. 6, November-December 2001, p. 1020.

ベルの紛争での不安定さを助長するという、異なる戦略環境から生じたものであると指摘している¹⁹。

栗田真広は、パキスタンの現状変更行動に関して強調されるべきは、核抑止による変化よりも、核保有以前からの継続性であると述べ、インドーパキスタン間の安定ー不安定のパラドックスの存在を完全には否定しないものの、適用は適切ではないと結論付けている²⁰。

また、斎藤剛は、パキスタンがカルギル紛争を企図したのは、インドが1984年にシムラ協定の合意を破ってシアチェン氷河を奪ったとの認識に基づくものであることや、パキスタンが侵攻に踏み切ったのは、いわゆる「既成事実化戦略」が成功すると判断したものであり、核の存在がなかったとしてもパキスタンがこのタイミングで作戦を発動した可能性が大きいと指摘している²¹。

カブールは、パラドックスの前提を「核のエスカレーションが起こりにくい安定した戦略環境」と規定する一方²²、パキスタンの冒険主義が助長されたのは核のエスカレーションの可能性だったと主張し²³、カルギル紛争における安定ー不安定のパラドックスの適用を否定している。一方、マイケル・コーエン(Michael Cohen)はこの点について特に取り上げて否定しており、カルギル紛争においてパキスタンの指導者が核のエスカレーションを引き起こしたかもしれないという主張に裏付けがないと反論している²⁴。

栗田は、カルギル紛争を他の代理戦争と区別して緻密な検討を重ねており、紛争が核保有以前からの継続性によって大きく方向づけられているとの結論は妥当なものと考えられる。しかし、安定ー不安定のパラドックスの効果として現状変更行動が「促進され激化させる」との前提は²⁵、シュナ

¹⁹ S. Paul Kapur, "India and Pakistan's Unstable Peace - Why Nuclear South Asia Is Not Like Cold War Europe," *International Security*, Vol. 30, No. 2, Fall 2005, p. 129.

²⁰ 栗田真広『核のリスクと地域紛争～インド・パキスタン紛争の危機と安定』勁草書房、2018年、215頁。

²¹ 斎藤剛「カルギル紛争における『核の作用』に関する考察」『国際安全保障』第44巻第3号、2016年12月、91-93頁。

²² Kapur, "India and Pakistan's Unstable Peace," p. 135.

²³ *Ibid.*, p. 141.

²⁴ Michael D. Cohen "How Nuclear South Asia is Like Cold War Europe - The Stability-Instability Paradox Revisited," *The Nonproliferation Review*, Vol. 20, No. 3, 2013, pp. 433-451.

²⁵ 栗田『核のリスクと地域紛争』32頁。

イダーのオリジナルの論からやや誇張されているとも解釈できる。²⁶また、栗田が最終的にパラドックスの適用を完全には否定していないことと併せると、適用に再考の余地はあると考えられる。

カルギル紛争直前のパキスタン軍関係者の発言からは、特に顕著に、パキスタンの核保有によって、インド側の抑制を期待できるようになった旨の発言が見られる。1999年初頭、元パキスタン軍統合情報局(Inter-Services Intelligence: ISI) 長官のジャベド・ナシール(Javed Nasir) 中將は「インド軍は現在、通常の紛争を拡大することはおろか、通常の作戦を行うこともできない」と述べている²⁷。また、パキスタンのパルヴェーズ・ムシャラフ(Pervez Musharraf) 陸軍長官も演説で、「両国が核兵器を保有するようになったことで、通常戦争の可能性はほぼゼロになったが、代理戦争の可能性は高まった。」と述べている²⁸。

スミット・ガングリー(Sumit Ganguly) は、パキスタンの指導者の多くが、2 国が公然と核兵器保有国になったことで、インドの通常戦力の優位性が相殺されると信じていたことを挙げている²⁹。また、ハッサン・カーン(Feroz Hassan Kahn) は、印パ両国が、核兵器取得による戦略、外交及び国政への影響の学習が不十分であったことが、カルギル紛争で明らかになったものだと述べており³⁰、パキスタン側が核抑止の効果を見誤った可能性について指摘している。

カルギル紛争が計画されたのは、栗田や斎藤が指摘するように、両国の核保有以前からの経緯やその連続性が理由であるとして間違いはないだろう。一方、紛争開始に際し、パキスタンの指導者(特に軍関係者)の多くが、ガングリーが述べているように、インドの通常戦力の優位性相殺を信じていたであろうことは疑いがないものと考えられる。この状態を、安定不安定のパラドックスの定義に照らすと、パキスタン側が「通常の戦争を開始することへの『抑制が弱く』なっていた」状態であり、パラドックスが

²⁶ Snyder, "The Balance of Power," pp. 198-199. シュナイダーは「戦略的バランスが不安定な場合に比べて、通常の戦争を開始することや核兵器を限定的に使用することへの抑制が弱くなる」としている。

²⁷ The Kargil Review Committee, "From Surprise to Reckoning," p. 77.

²⁸ Ibid.

²⁹ Sumit Ganguly and R. Harrison Wagner, "India and Pakistan: Bargaining in the Shadow of Nuclear War," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 27, No. 3, September 2004, p. 490.

³⁰ Feroz Hassan Kahn, *Going Tactical: Pakistan's Nuclear Posture and Implications for Stability*, Proliferation Papers, No. 53, IFRI Security Studies Center, September 2015, p. 21.

紛争自体を誘発したわけではないものの、「抑制を阻害した」というシュナイダーのオリジナルの定義上は、パラドックスが作用していたと言えるだろう³¹。

一方、パラドックスの前提となる「どちらの側も完全な先制攻撃能力を持っておらず、それを双方が知っている場合³²」にインドーパキスタンが該当していたかについては、評価が難しい。しかしながら、両国とも、相手の核戦力をいわゆる「核の第一撃能力」で無力化するような構想や能力を持っていなかったことから、どちらの側も「完全な先制攻撃能力」を持っていないと考えていたことが、状況から推察できる。

以上のことから本稿では、カルギル紛争においては、印パどちらの側も「完全な先制攻撃能力」を持っていない状況下で、パキスタン側が「通常の戦争を開始することへの抑制が弱くなっていた³³」状態であったことが明らかになったことから、安定—不安定のパラドックスが成立していたものと結論付ける。

(3) エスカレーション・ドミナンス

本項では、カルギル紛争後の両国の軍事戦略を参照し、エスカレーション・ドミナンスがインドーパキスタン間の核政策や関連する軍事戦略の方向性を説明できるのかを確認する。

エヴァン・モンゴメリー（Evan Montgomery）らは、インドがパキスタンに対する抑止力や報復のために限定的な通常戦能力を追求していることや、パキスタンがインドに対する抑止力や報復のために限定的な核オプションを追求していることを指摘し、両国間のエスカレーション・ドミナンスの存在を肯定している³⁴。

ウォルター・ラウイグ（Walter Ladwig）は、カルギル紛争において、インドがエスカレーションの可能性を考慮して空爆の地理的範囲を限定した点や、2001～02年のパラカラム作戦の際に軍を動員しても国境を越えないようにした点、さらには2008年のムンバイでのテロの際に、対応を経済的・外交的手段に限定した点を取り上げ、インドがエスカレーションの可能性を考慮した結果であると述べている。またこれは、パキスタンが、

³¹ Snyder, “The Balance of Power,” pp. 198-199.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Evan Braden Montgomery and Eric S. Edelman, “Rethinking Stability in South Asia: India, Pakistan, and the Competition for Escalation Dominance,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, No. 1-2, pp. 159-182.

インドの通常戦力に対抗して核兵器を使用すると脅し、インドによるエスカレーション・ドミナンスを防いだものであると指摘している³⁵。

印パ紛争におけるエスカレーション・ドミナンス概念に基づく説明の妥当性に関して、正面からそれを取り上げて反論した研究は栗田以外に見当たらない。栗田は、印パ紛争におけるエスカレーション支配への競争について、核レベルでは、印パとも核戦争が限定不可能であるとの理解に基づいて対応していること³⁶、また、通常戦力レベルでは、印パ両国とも、核保有以前からのドクトリンに基づいた態勢整備を継続していることを指摘し³⁷、核レベル及び通常戦力レベルのいずれにおいてもエスカレーション支配への競争は生じていないと結論付けている³⁸。

栗田は、エスカレーション支配への競争について「両当事国が、抑止の増進や強要を可能にすることを目的に、限定戦争を遂行し勝利できる体制を追求する。」という定義に基づいて論を進めている³⁹。しかしながら、栗田の定義は、限定戦争というエスカレーションの一つの局面であり、本稿が検証を試みている戦略的な核使用を含めたエスカレーション・ドミナンス全体の成立可否とは、対象範囲がやや異なる。

前述したように、インド・パキスタン両国が発展させてきた軍事戦略は、自国が有利となる作用を得つつ、相手が有利なラダーに行かないことを、戦略的な核使用を含めたエスカレーションの各段階に渡って明確に志向している。これはエスカレーション・ドミナンスの考え方に基づいていると考えることができ、このこと自体を否定する論は確認できない。以上のことから、本稿では、インド・パキスタン両国の軍事戦略において、エスカレーション・ドミナンスを巡る競争状態が生起していると結論付ける。

³⁵ Walter C. Ladwig III, "Indian Military Modernization and Conventional Deterrence in South Asia," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, No. 5, 2015, pp. 759-766.

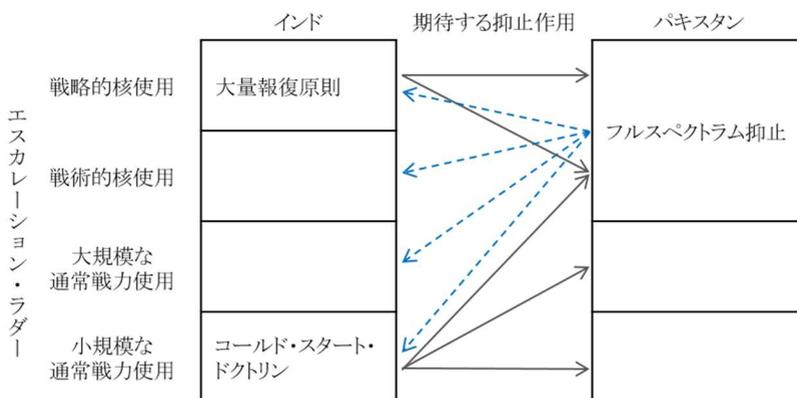
³⁶ 栗田『核のリスクと地域紛争』148頁。

³⁷ 同上、181頁。

³⁸ 同上、195頁。

³⁹ 同上、9頁。

図 1 印－パのエスカレーション・ドミナンスモデル



(出所) 筆者作成。

3 現代ロシア－NATO 間への理論の適用

本節では、2つの分析フレームによる、冷戦後のロシア－NATO 間の対立構造の説明能力について検証する。安定－不安定のパラドックスに関しては、2014年のウクライナ危機を取り上げ、パラドックスがロシア側の行動抑制を阻害する作用を及ぼしたのか、ひいては、ウクライナ危機を引き起こす要因となったのかについて総合的に検証する。

エスカレーション・ドミナンスの検証は、近年のロシア及び NATO の軍事戦略を対象とし、双方の軍事戦略が、エスカレーション・ドミナンス状態を獲得することを企図した競争状態にあるか否かを確認する。なお、2つの理論の検証の前提としてロシア及び NATO の軍事戦略全般のうち、「抑止」や「エスカレーション」に関する考え方に着目して検証する。また、ロシアの軍事戦略については、公式文書に加え、ロシアの軍事戦略に係る外部の研究も検討の対象とする⁴⁰。

⁴⁰ 冷戦後のロシアの軍事思想に係る主な議論を概観した米 CNA の Kofman ら及び Fink らの 2 つのレポートは、ロシア軍内部の研究機関及び外部の研究者の議論や考え方を英語で概観することができる貴重な文献であり、特に参考とする。Michael Kofman, Anya Fink, and Jeffrey Edmonds, *Russian Strategy for Escalation Management: Evolution of Key Concepts*, CAN Research Memorandum, public released April 2020; Anya Fink and Michael Kofman, *Russian Strategy for Escalation Management: Key Debates and Players in Military Thought*, CAN Research Memorandum, public released April 2020.

(1) 現代ロシア及びNATOの軍事戦略

ア 冷戦後のロシアの軍事戦略

(ア) 非核抑止力のコンセプト

ロシアの軍事専門家たちは、1990年代半ばから非戦略核兵器の限定使用について議論し始めた⁴¹。これは、仮に西側と戦争に至った場合は、戦略核保有によって大規模な核の応酬を抑止しつつ、戦域・戦術核兵器を使用し西側に対する通常戦力の劣勢を補う、というものであった⁴²。

2000年代初頭、ロシアの軍事専門家らの中で、核兵器を重視せず、通常戦力の部隊に資源を再配分すべきとの議論が相次いだ⁴³。これは、「戦略的通常兵器」によって、相手国の重要インフラ(ダム、化学工場及び原子力発電所等)にダメージを与えることで核抑止力を補完する、「非核抑止力」の概念に発展した。「非核抑止力」の概念は、2007年に第46ロシア連邦国防省中央科学研究所(46TsNII)の研究者によって「国家の極めて重要な利益や目標に損害を与える脅威を実現する準備ができていることを、(相手国の指導者や国民に)示すこと」と定義されている⁴⁴。この概念は、ロシアの2014年「軍事ドクトリン」に反映されたが⁴⁵、前提となったのは、紛争の初期段階での核使用は信頼性に欠ける可能性があり、ロシアには抑止力とエスカレーション管理の両方の目的で通常兵器の能力が必要との考えだとされている⁴⁶。

(イ) 抑止ダメージ(deterrent damage)のコンセプト⁴⁷

2000年代初頭からロシアの軍事専門家らによって議論されてきた抑止ダメージというコンセプトは、軍事力の限定的使用、特にエスカレーション管理を目的とした戦略的通常兵器による攻撃に関して、現在のロシア軍の考え方の中核をなすものである。これは、抑止のために与えるべき損害は、相手国の状況に応じて「調整(tailor)」し得るとの考えに基づいており、「文明的要因」から、「市民社会には耐えられない損害」のような主観的な損害概念への関心から生まれたものとされている⁴⁸。

⁴¹ Fink and Kofman, *Russian Strategy: Key Debates and Players*, pp. 7-12.

⁴² 小泉悠「ロシアーロシア版『エスカレーション抑止』戦略をめぐって」秋山信将、高橋杉雄編『核の忘却』の終わりー核兵器復権の時代』勁草書房、2019年、52-53頁。

⁴³ Kofman, Fink, and Edmonds, *Russian Strategy: Evolution of Key Concepts*, p. 54.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 56-57.

⁴⁵ *Voennaia Doktrina Rossiiskoi Federatsii*(ロシア連邦軍事ドクトリン), Rossiyskaya Gazeta, December 30, 2014, para. 19, rg.ru/documents/2014/12/30/doktrina-dok.html.

⁴⁶ Fink and Kofman, *Russian Strategy: Key Debates and Players*, p. 17.

⁴⁷ “deterrent damage”に相当する既存の用語がないため、本稿では「抑止ダメージ」という用語を訳として充てる。

⁴⁸ Fink and Kofman, *Russian Strategy: Key Debates and Players*, p. 18.

抑止ダメージの定義は、文書や研究によって異なるが、アーニャ・フィンク (Anya Fink) らは、ピョートル大帝ロシア軍軍事アカデミーのウラジーミル・ロルドウギン (Vladimir Roldugin) とユーリイ・コロドコ (Jurij Kolod'ko) がいくつかの異なる定義に共通する考え方を整理したものを紹介している。それによると「抑止ダメージとは、軍事力行使による抑止に対応して、あるいはその結果として敵国に与えられる可能性があり、その程度が敵国に受け入れられないと評価され、敵国が軍事行動を開始しない、あるいは継続しないことを余儀なくされるような損害のこと」である⁴⁹。

(ウ) 戦略的抑止の概念

ここまで述べてきたロシアの抑止に関するコンセプトは、「戦略的抑止」という概念に包括される。これは、非軍事的措置と軍事的措置を統合した全体的な概念であり、2015年国家安全保障戦略では、戦略的抑止が「ロシアに対する武力行使を防止し、主権を守り、領土保全を目的とした、相互に関連する一連の政治的、軍事的、軍事技術的、外交的、経済的、情報的措置」と定義されている⁵⁰。戦略的抑止は、平時には抑止及び封じ込めのために、戦時にはエスカレーションを管理し、ロシアに有利な条件で戦争を早期に「ディエスカレーション」、すなわちテンションを下げ、終結または交渉に就き作戦を中止させるために用いられる⁵¹。

イ 冷戦後の NATO の軍事戦略

(ア) 冷戦後の NATO の軍事戦略

冷戦の終結は、NATOの核政策に大きな変化をもたらした。米国は、冷戦期に最大で約7000発の多種多様な核兵器を欧州 NATO 諸国に配備していたが、1991年9月の大統領核イニシアティブ (PNI) において、航空戦力に搭載される重力落下式核爆弾 (B61) を除き、本国へ撤収することを決定した⁵²。PNI発表後も戦術核の削減が続いたが、2010年4月のオバマ政権による「核態勢見直し」(Nuclear Posture Review: NPR) では、欧州配備の核兵器について、NATOのいかなる核態勢の変更も同盟内での徹底的

⁴⁹ Ibid., p. 22.

⁵⁰ *O Strategii nacional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federacii* (ロシア連邦国家安全保障戦略), Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federacii ot 31.12.2015 g. № 683, December 31, 2015, para. 36, static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201512310038.pdf 本戦略の英訳は次を参照、*Russian National Security Strategy, December 2015 – Full-text Translation*, Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf.

⁵¹ Kofman, Fink, and Edmonds, *Russian Strategy: Evolution of Key Concepts*, pp. 7-8.

⁵² 戸崎洋史「NATO—『核の忘却』の終焉?」秋山、高橋編『「核の忘却」の終わり』96頁。

な見直しの後にのみなされるべきであると明記され⁵³、欧州配備戦術核の必要性と、NATO が「核同盟」であるという認識が再確認された。

2014年のロシアによるウクライナ侵攻とクリミア併合という軍事力を用いた現状変更の試みと、その後の NATO 諸国への公然の核威嚇は、それまでの NATO のロシアに対する認識を一変させた。2015年3月にロシアで放送されたドキュメンタリー番組で、プーチン大統領は、クリミア併合の際にロシアが核兵器を使用する用意があったことを表明した⁵⁴。また、ロシア政府関係者によって、クリミアに核兵器を配備する権利が繰り返し主張されている⁵⁵。ロシアによるこれらの情報発信は、一連の「核メッセージング」と捉えられている⁵⁶。

NATO では、ウクライナ危機を契機に再びロシアの核戦力の脅威が認識されるとともに、集団防衛の意義や信頼性が失墜する可能性が懸念された。この対応として、対ロシア抑止強化のため、核抑止のデモンストレーション等によって拡大核抑止の再確認を図った⁵⁷。また、ロシアのクリミア併合後、NATO 即応部隊 (NATO Response Force: NRF) の一部を強化し、5000人規模の高度即応統合任務部隊を編成することが合意された⁵⁸。

(イ) 米国の NPR2018

米国のトランプ政権は 2018 年 2 月に、NPR (以下、NPR2018 とする。) を発表した⁵⁹。NPR2018 では冷戦後初めて、ロシアや中国といった大国との競争関係を米国・同盟国の安全保障における最重要課題に位置付け、これに対応すべく、核兵器の数・役割の低減という冷戦後のトレンドに歯止めをかけ、核抑止の役割を再び重視する方向性が示された⁶⁰。

⁵³ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p. 32.

⁵⁴ Courtney Weaver, “Putin Was Ready to Put Nuclear Weapons on Alert in Crimea Crisis,” *Financial Times*, March 16, 2015, www.ft.com/intl/cms/s/0/41873ed2-cb60-11e4-8ad9-00144feab7de.html.

⁵⁵ Sergei L. Loiko, “Russia Says It Has a Right to Put Nuclear Weapons in Crimea,” *Los Angeles Times*, December 15, 2014, www.latimes.com/world/europe/la-fg-russia-nuclear-crimea-20141215-story.html.

⁵⁶ Jacek Durkalec, *Nuclear-Backed “Little Green Men:” Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis*, The Polish Institute of International Affairs, July 2015, p. 7.

⁵⁷ 戸崎「NATO」107頁。

⁵⁸ “Wales Summit Declaration: Issued by the Head of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales,” North Atlantic Treaty Organization, September 5, 2015, para. 8, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

⁵⁹ U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018, media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF.

⁶⁰ 戸崎「NATO」116頁。

NPR2018における特徴的な施策は、核兵器に関する「補完」の開発であり、①近い将来、限られた数のSLBMの（核）弾頭を低出力に変更することと、②核搭載可能な新しい海上発射型巡航ミサイル（SLCM）を開発することの2つが示されている。この新しい「柔軟な」核能力の開発は、仮想的な大國間競争、特にロシアとの紛争におけるエスカレーションの文脈に位置付けられている⁶¹。

（2）安定－不安定のパラドックス

ウクライナ危機直前の情勢として、EUとの高度かつ包括的な自由貿易圏（DCFTA）締結交渉からの離脱を決定したウクライナのヤヌコーヴィチ大統領が、2014年2月21日に、激しさを増すデモ隊に追われる形で首都を脱出していた。これに対応する形で2月27日から28日にかけて、武装集団（リトル・グリーン・メン）がウクライナ領クリミア半島に侵入し、議会、行政施設、マスコミ・通信施設及び空港などを占拠した。また、ロシアは現地の親口住民を扇動して自治政府の解散やロシアとの併合を求める住民運動を激化させ、3月16日には住民投票を強行することにより、クリミア半島の独立とロシア併合が可決された。

その後、ロシア系住民が多いウクライナ東部でも独立を求める住民運動が発生し、「ドネツク人民共和国」と「ルガンスク人民共和国」を自称する親口派武装集団の支配領域が形成された⁶²。

アレクサンダー・ラノスツカ（Alexander Lanoszka）は、バルト諸国とロシアとの安定－不安定のパラドックスについて、「ロシアは戦略レベルでは安定していると信じているため、バルト諸国に対して低レベルの攻撃を行うかもしれない。このパラドックスは、すでにこの地域で起こっている」と述べている⁶³。一方、ウクライナ危機以降、バルト諸国やNATOが、ロシア対策を強化する防衛政策を採用するようになったことや、通常紛争以下のレベルでの脆弱性に気を配るようになったことを挙げ、ロシアがこのパラドックスによって利益を得たかどうかは疑問である、と述べている⁶⁴。

また、ヤチェク・ドルカレツ（Jacek Durkalec）は、ロシアがウクライナ危機の重要な節目で核の脅威に関するシグナルを発していたのは、それ

⁶¹ Michal Smetana, “A Nuclear Posture Review for the Third Nuclear Age,” *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 3, 2018, p. 144.

⁶² 小泉悠『現代ロシアの軍事戦略』ちくま新書、2021年、39-43頁。

⁶³ Alexander Lanoszka, “Nuclear Blackmail and Nuclear Balance in the Baltic Region,” *Scandinavian Journal of Military Studies*, Vol. 2, No. 1, August 2019, p. 91.

⁶⁴ Ibid.

を「実際の行動に移す必要がないことを前提としていた」ものであり、戦争をせずには戦略的目的を達成することを目指すロシアの紛争に対するアプローチであったと指摘している⁶⁵。

一方、ロシアと NATO との関係や、ウクライナ危機に関し、直接的に安定—不安定のパラドックスの成立を否定した文献は確認できなかった。

ラノスツカは、安定—不安定のパラドックスの作用がすでにバルト諸国で生じていると指摘しているが、これは今後の低レベルの攻撃の可能性を示唆しているに過ぎないと言える。

ドルカレツの指摘に関し、ウクライナ危機は、ロシアが、自己の勢力圏内にあると考えているウクライナを EU に接近させまいという姿勢を示した紛争であり、紛争要因は、パラドックスの作用で引き起こされたものではない。一方、ウクライナ危機の重要な節目においてロシアが送っていた意図的な核のシグナルは、戦略的な恐怖のバランスの安定を前提としたパラドックスの一部と考え得るのか、確認する必要がある。ロシアの核のシグナルが、ドルカレツが述べるように実際の核兵器使用を「実行に移すことを前提としていなかった」のであれば、より低いレベルの軍事活動にとどまったウクライナ危機は、パラドックスが成立していたと言える可能性がある。

ロシアの軍事戦略は、前述したように抑止力の信頼性を重視し、核兵器、通常兵器及び非軍事的手段を含めた柔軟な手段によって敵を戦略的に抑止することを企図している。マイケル・コフマン (Michael Kofman) によると、ロシアは自らに有利な条件で相手を「ディエスカレート」させるためのエスカレーション管理の手段として、地域戦争以上の戦争では核兵器を使用することを否定しておらず⁶⁶、さらには核エスカレーションが制御不能になるという概念が、ロシアの軍事戦略からは本質的に排除されている⁶⁷。ウクライナ危機におけるロシアの核のシグナルは、このような核兵器使用の可能性が「無いとは言えない」軍事戦略と相まって、強い「脅し」または「警告」として作用することを、ロシア側が意図的に狙ったものと推察される。この状況は、パラドックスが前提とする「戦略的な恐怖のバランスの安定」が意図的に損なわれている状態であり、結論として、ウクライ

⁶⁵ Durkalec, *Nuclear-Backed "Little Green Men,"* pp. 15-16.

⁶⁶ Kofman, Fink, and Edmonds, *Russian Strategy: Evolution of Key Concepts*, pp. 42-51.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 74.

ナ危機においては、安定－不安定のパラドックスは成立していなかったと言えるだろう。

(3) エスカレーション・ドミナンス

ロシアの軍事戦略は、「戦略的抑止」概念にみられるように、エスカレーション管理を強く意識したものとなっている。一方、NATO側の軍事戦略によっては、エスカレーション・ドミナンスがロシアによって一方的に志向されているのみで、「競争」は起きていない可能性がある。本項では、前述したロシアとNATOの軍事戦略が相互に相手をどのように抑止しようとしているのか、結果としてエスカレーション・ドミナンス状態を獲得することを企図した競争状態にあるのかを検証する。

ロシアの軍事戦略に関する文献には、戦略的抑止として、平時から軍事的な脅威を経て、大規模な紛争に至るエスカレーションを管理するためのアプローチが示されている⁶⁸。コフマンらは、ロシアの軍事専門家の多くは、エスカレーションの各ラダーが、実施されることについての強力な信頼性を有することが重要だと考えており、次のラダーにエスカレートすることに対する心理的な恐怖を作りだしていると指摘している⁶⁹。また、前項で確認したように地域戦争以上の戦争においては核の使用が選択肢として想定されており、ロシアは、核を含めたあらゆる段階のラダーに対応できる、エスカレーション・ドミナンスを志向していると言える。

ウクライナ危機後、NATOはロシアに対抗する形で、米国を中心とした核抑止のデモンストレーションや、NATO即応部隊の強化によって、通常戦力による抑止態勢強化を実施した。米国は、ロシアがNATOとの通常紛争において米国の地域的な抑止力のギャップを利用し、限定的な核攻撃を行って危機を緩和(ディエスカレート)し、最終的に政治的な勝利を得ることを懸念しており、この対応として、NPR2018の説明で述べたような「柔軟な」核能力の開発が必要とされ、2つの「補完」の開発に至ったと言われている⁷⁰。

ロシアへのNATOの対応をみると、核を含めたエスカレーション・ラダーの多くの段階を担うのは、事実上米国になると推察される。NATOでは、ロシアに対するトリップワイヤー的な役割を担う軍事力をNATOの中・東

⁶⁸ Ibid., p. 18.

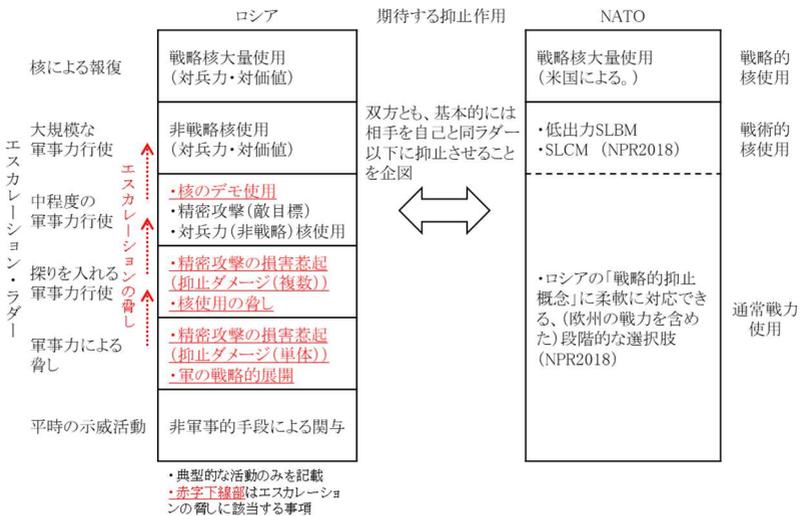
⁶⁹ Ibid., pp. 26-27.

⁷⁰ Smetana, "A Nuclear Posture Review for the Third Nuclear Age," p. 144.

欧に配置すべきとの提案がなされ⁷¹、実際に配備されている。これは、NATO に対するロシアの武力攻撃に対して、核攻撃能力を有する米国が必ず関与するという脅しを用いた一種のエスカレーション・ドミナンスであると言える⁷²。欧州 NATO は、米国抜きではロシアのエスカレーション・ドミナンスに十分に対応することはできないが、米国を必ず巻き込む構造を作り、米国のエスカレーション対応能力を取り込むことで、NATO 全体としてロシアに対応できる態勢構築を試みているものと考えられる。

以上のことから、本稿では、ロシア及び NATO の近年の軍事戦略がエスカレーション・ドミナンス状態を獲得することを企図した競争状態にあり、理論の有効性が確認できたものと結論付ける。

図 2 露-NATO のエスカレーション・ドミナンスモデル



(出所) 筆者作成。

⁷¹ François Heisbourg, “Preserving Post-Cold War Europe,” *Survival*, Vol. 57, No. 1, November 2015, p. 41.

⁷² トーマス・シェリング『紛争の戦略 ゲーム理論のエッセンス』河野勝訳、勁草書房、2008年、195頁。冷戦期のヨーロッパに米国が「トリップワイヤー」として軍隊を駐留させていたことの「脅し」としての理論的な裏付けが説明されている。

おわりに

本稿では、「安定－不安定のパラドックス」と、「エスカレーション・ドミナンス」の2つの冷戦期の戦略理論について、冷戦後に新たに核兵器保有国となった南アジアの2国間（インド－パキスタン）と、もともとこの理論が提唱された地域（ロシア－NATO）のそれぞれにおいて、生じた紛争や各国の軍事戦略を説明できる理論であるかを検証した。

安定－不安定のパラドックスについて、カルギル紛争においては成立、ウクライナ危機においては不成立と結論付けた。本稿の冒頭でシュナイダーの言説をもとに、パラドックスが「関係する核保有国間で常に生じる作用ではない可能性が示唆されている」と述べたが、この理論があくまで「戦略的な恐怖のバランスの安定度」という人間の認識に前提を置いている以上、意図的に前提が崩されることや、当事国関係者の認識が変わることで、パラドックスの成立が左右される可能性があると言えるだろう。

エスカレーション・ドミナンスについては、インド－パキスタン間及びロシア－NATO間の軍事戦略のいずれのケースにおいても、その獲得を企図した競争状態が成立していると結論付けた。いずれのケースでも、双方が明確にエスカレーションで相手よりも優位に立つことを企図した軍事戦略を志向していると認められ、特にロシアにおいては顕著であった。エスカレーション・ドミナンス概念はロシアの軍事戦略の中核であると言っても過言ではないだろう。

ウクライナ危機について、本稿では安定－不安定のパラドックスの検証対象として取り上げた。しかしながら、前述のロシアによる核兵器使用の示唆は、典型的なエスカレーション・ドミナンスの一例であるとみることもでき、この理論が現代においても有効であることを強く示唆していると言えるだろう。

図3 2つの戦略理論の適用検討まとめ

戦略理論	インド－パキスタン	ロシア－NATO
安定－不安定の パラドックス	成立(対象:カルギル紛争) パ指導者が、核保有により印の 抑制を期待し、非抑制的活動	不成立(対象:ウクライナ危機) 露「戦略的抑止」概念に基づき 戦略的安定性が意図的に阻害
エスカレーション・ ドミナンス	成立 印パが相互の戦略を意識した 戦略策定・態勢整備	成立 露はエスカレーション強く意識 NATOも露に対抗する戦略

(出所) 筆者作成。

本稿では2つの地域を比較分析するという構成によるため、地域研究の視点から不十分な点があるかもしれないが、古典抑止理論で見いだされた概念の援用性について一定程度の検証ができたと考えられる。特に、エスカレーション・ドミナンスは、両地域で成立することが確認でき、広い説明能力を有すると考えられる。一方、想定されるエスカレーション・ラダーや、軍事戦略による抑止作用は、地域や国によって大きな違いがあり、本稿では、それらを概念的な「エスカレーション・ドミナンスモデル」として各節の最後に示した。インド・パキスタンの軍事戦略は比較的簡単なモデルで示すことができる一方、特にロシアの軍事戦略は、「戦略的抑止」概念の影響で複雑なモデルになる。NATOは、ロシアの戦略に柔軟に対応できる段階的な選択肢を持つ必要があるが、ロシアの「エスカレーションの脅し」を含む「戦略的抑止」は、エスカレーション・ドミナンスの理論上、同様の脅しを実施しない者に対しては優位性を獲得しやすい。NATOが今後、エスカレーションでロシアに優位性を獲得されないためには、エスカレーションに関する戦略を、より具体化させていく必要があるだろう。

米国が唯一の超大国としてパワーを行使するかたわらで非国家主体が存在感を高めたポスト冷戦期と異なり、現代は大国間の競争が、再び国際社会におけるもっとも大きなファクターになっている。そのような中、国家の持つ究極的なパワーである軍事力や、抑止力の中核をなす核戦力が再び注目されており、その議論を避けて通ることはできない。現在の国際情勢やその問題をより緻密に理解するためには、冷戦期に構築された核を含めた戦略理論の理解と、その現代における検証・再評価が非常に重要である。

武力紛争時における休戦協定

— 我が国が武力紛争当事国となった場合の協定締結 —

兔澤 仁
堀田 剛志
渡邊 昌幸

はじめに

近年、政治・経済・軍事にわたる国家間の競争が顕在化し、我が国を取り巻く安全保障環境が極めて速いスピードで変化する中、我が国が国際武力紛争に至った状況を想定し、その武力紛争をどのように終結させるのかその際に相手国とどのように合意を形成するのかについての検討は、武力紛争を適切に終結させ、我が国の国益を確保するために必要なものである。この所要に応えるためには、可能な範囲で試論を立て、武力紛争終結に至るプロセスや、留意すべき事項について具体的に検討し、明らかにしていくことが必要である。

本研究は、武力紛争の終結に際しては休戦協定等の合意の形成が必要であるものの、①休戦協定に係る国家実行及び学説の分析や整理が不十分、②我が国が武力紛争当事国となった場合の武力紛争終結や休戦協定に関する研究が不十分、という2つの問題認識に基づいている。検討は、まず現代の国際法における武力紛争終結の方法を確認し、その後、現代の国際法の下での国家間武力紛争における休戦協定の国家実行を調査し比較する。これらを踏まえ最後に、我が国が武力紛争当事国となった場合の協定締結について検討する。その際、我が国が締結する休戦協定については、協定締結のプロセスを中心に検討することとする。

1 武力紛争終結の方法

(1) 伝統的国際法における戦争終結

戦争が違法化される以前の伝統的国際法においては、主権国家間のすべての戦争が合法とみなされるとともに戦争終結の法理が確立されており、

戦争状態は「征服」の場合を除き交戦国間の「平和条約の締結」のような合意によって終了するとされていた¹。

平和条約の締結は、休戦—和平交渉—平和条約という経緯を辿る一般的な戦争終結方法とされていた。ここでの休戦協定は、和平交渉の間の敵対行為を停止させる軍事的側面にとどまり、和平交渉が決裂すれば、敵対行為が再開された。これに対し、平和条約は、領土や賠償など武力紛争の政治的・経済的・社会的側面を包括的に扱うものであり、和平交渉が成功した結果として締結され、これにより戦争は終結した²。また、伝統的国際法における平和条約は、戦争に勝利した結果として戦勝国の欲する和平条件を敗戦国に強制する「権利」として構成されており、戦争の終了時点を基準とした現状承認、すなわち、“武力による現状変更”が認められていた³。

征服は、戦争によって交戦国の一方が相手国の全領土を強制的に取得する領域取得の権原の一つとされていた。同権原は、①戦勝国による敗戦国領土に対する有効な支配の確立と②領有意思表示により成立した⁴。征服は、交戦国間の合意によらない例外的な戦争終結方法であり、征服によって敵国は消滅し、戦争は自動的に終結した⁵。ただし、戦争過程において相手国の領土を一時的に軍事占領し、占領統治を行うことは領域移転の法的効果をもたらすわけではない⁶。また、征服の2要件を満足しない状況において一方的になされる戦争終結宣言についても、法的に戦争を終結させる効果を有しないとされていた⁷。

(2) 現代の国際法における武力紛争終結

戦争が違法化された現代の国際法においては、「国際連合憲章に規定する国際法の諸原則に違反する武力による威嚇又は武力の行使の結果締結された条約は、無効である」とする条約法条約第52条の規定により、武力による強制の結果として締結された平和条約は無効とされる⁸。

¹ 藤田久一「戦争」国際法学会編『国際関係法辞典(第2版)』三省堂、2005年、545頁。

² 廣見正行「現代国際法における国際武力紛争終結の法理」上智大学博士(法学)学位論文、甲第489号、2015年3月、4頁。

³ 同上、12頁。

⁴ 小松一郎『実践国際法(第2版)』信山社、2015年、100頁。

⁵ 横田喜三郎『新訂国際法』青林書院新社、1966年、432頁。

⁶ 小松『実践国際法(第2版)』100頁。

⁷ 廣見「現代国際法における国際武力紛争終結の法理」4頁。

⁸ 条約法に関するウィーン条約(昭和55年条約第16号)1969年採択。

また、国家責任条文第41条2項は、「いかなる国も、(中略) 重大な違反によりもたらされた状態を合法的なものとして承認してはならず、当該状態を維持するための支援又は援助を与えてはならない」と規定している⁹。これにより、戦争当事国以外の第三国においても、武力による現状を超えた領土拡大といった国際違法行為を法的に有効として認めてはならないとする非承認義務が課せられていると解釈でき、「武力による現状変更」が成立する法的基盤は失われている。

したがって、戦争の違法化及び武力行使禁止が進展した現代の国際法においては、伝統的な戦争終結方法である、武力による強制の結果としての領域変更又は現状の変更を強制する「平和条約の締結」及び「征服」は、違法行為国、被害国に関わらず、国際違法行為とみなされ無効となり、法的妥当性を有さない。

その一方、伝統的な *jus in bello* を代表する1907年のハーグ陸戦規則における休戦協定は、交戦国の一方的な判断によって戦闘を再開する余地が残されており、伝統的な休戦規定と現代の国家実行との間に乖離がある。

1907年のハーグ陸戦規則は、休戦に関して以下の6か条を規定している¹⁰。

第三十六条【作戦動作の停止】 休戦ハ、交戦当事者ノ合意ヲ以テ作戦動作ヲ停止ス。若其ノ期間ノ定ナキトキハ、交戦当事者ハ、何時ニテモ再ヒ動作ヲ開始スルコトヲ得。但シ、休戦ノ条件ニ遵依シ、所定ノ時期ニ於テ其ノ旨敵ニ通告スヘキモノトス。

第三十七条【全般的と部分的の休戦】 休戦ハ、全般的又ハ部分的タルコトヲ得。全般的休戦ハ、普ク交戦国ノ作戦動作ヲ停止シ、部分的休戦ハ、単ニ特定ノ地域ニ於テ交戦軍ノ或部分間ニ之ヲ停止スルモノトス。

第三十八条【通告】 休戦ハ、正式ニ且適當ノ時期ニ於テ之ヲ当該官憲及軍隊ニ通告スヘシ。通告ノ後直ニ又ハ所定ノ時期ニ至リ、戦闘ヲ停止ス。

第三十九条【人民との関係】 戦地ニ於ケル交戦者ト人民トノ間及人民相互間ノ関係ヲ休戦規約ノ条項中ニ規定スルコトハ、当事者ニ一任スルモノトス。

第四十条【違反】 当事者ノ一方ニ於テ休戦規約ノ重大ナル違反アリタルトキハ、他ノ一方ハ、規約廃棄ノ権利ヲ有スルノミナラス、緊急ノ場合ニ於テハ、直ニ戦闘ヲ開始スルコトヲ得。

⁹ 国際違法行為に対する国の責任に関する条文（国家責任条文）2001年採択。

¹⁰ 1907年の陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約（明治45年条約第4号）、条約付属書 陸戦ノ法規慣例ニ関スル規則（ハーグ陸戦規則）。

第四十一条【処罰】 個人カ自己ノ発意ヲ以テ、休戦規約ノ条項ニ違反シタルトキハ、唯其ノ違反者ノ処罰ヲ要求シ、且損害アリタル場合ニ賠償ヲ要求スルノ権利ヲ生スルニ止ルヘシ。

ハーグ陸戦条約における休戦協定は、文字どおり「戦闘の一時的休止」と解され、戦闘行為を停止させる一方、戦争状態を終結させないものとされており、休戦協定締結後の戦闘の再開が認められている¹¹。

また、現代の *jus in bello* を代表する 1949 年のジュネーブ諸条約や 1977 年の第一追加議定書は、休戦協定に関して具体的に規定していないため、後法優位原則が妥当せず、依然としてハーグ陸戦規則が法的妥当性を有することになり、休戦協定は、武力紛争終結の方法として法的に機能しないことになる¹²。

しかしながら、現代の国際関係においては、休戦協定によって、事実上、武力紛争が終結したとの認識を示す国家実行がある。そして、先行研究の中には、休戦協定が武力紛争を終結させる方法として、次第に重要性が増していると主張するものもある。国際法学者の香西茂は、国家実行としてパレスチナ、朝鮮、インドシナの休戦協定を分析し、休戦は「敵対行為の中断ではなくして、これを終結せしめるものであり、もはやその再開を許さないものである¹³」とし、「休戦協定の成立は紛争の軍事的な面を終息せしめたものとみることができる¹⁴」とその国家実行上の性質を整理している。

なお、現代の *jus in bello*（武力紛争法）を代表する 1949 年のジュネーブ諸条約や 1977 年の第一追加議定書は、文民保護条約第 6 条及び第一追加議定書第 3 条 (b) において、*jus in bello* の適用は、武力紛争当事国の軍事行動の全般的終了の時に適用を終了すると規定されており、休戦協定の締結などによってもたらされると解されている¹⁵。

さらに、国際法学者の廣見正行は、この伝統的な休戦規定と現代の国家実行との乖離を克服するための理論的根拠を *jus ad bellum* の観点から提示している。廣見は、*jus ad bellum* が武力行使に課す均衡性原則に着目し、

¹¹ ハーグ陸戦規則 第 36 条、第 40 条。

¹² 廣見「現代国際法における国際武力紛争終結の法理」189 頁。

¹³ 香西茂「休戦の法的性質—パレスチナ、朝鮮、インドシナの休戦協定を中心として—」『法学論叢』67 巻 2 号、1960 年 5 月、66 頁。

¹⁴ 同上、66 頁。

¹⁵ 黒崎将広、坂元茂樹、西村弓、石垣友明、森肇志、真山全、酒井啓亘『防衛実務国際法』弘文堂、2021 年、295 頁。

その時間的限界が休戦協定の発効時点によってもたらされることを論証し、武力行使禁止原則との総合的解釈から「現代国際法において、休戦協定は、武力紛争を終結する法的行為として機能することになる」と結論付けている¹⁶。また、休戦協定の法的性質について、*jus ad bellum*の観点から、期限を定めない休戦協定は、「暫定的」ではなく「恒久的」な性質を有し、重大な違反等を原因とする一方的な協定の破棄や戦闘行為の再開は禁止されると指摘している¹⁷。

(3) 現代の国際法における休戦協定

休戦の種類について、ハーグ陸戦条約第37条は、「部分的休戦」と「全般的休戦」の二種を規定している。「部分的休戦」とは、死者の埋葬や傷者の収容等の目的のために行われる短期間の停戦や一定作戦地域内のみにおいて戦闘行為を停止するものであり、紛争当事国の軍司令官又はその隷下部隊指揮官の権限に基づき、停戦期間や地域が限定された「停戦協定」が締結される。これに対し、「全般的休戦」とは、全作戦地域において、紛争当事国の全部隊の軍事行動を停止するものである。武力紛争の背後に存在した根本的原因の平和的解決を前提として、紛争当事国政府の授権に基づき、休戦期間や地域が限定されない「休戦協定」が締結される¹⁸。また、戦況により一方の紛争当事国が他方に降伏する形式をとる降伏の休戦についても、同様の法的行為として「全般的休戦」に含まれる。本稿が対象とするのは、全般的に軍事行動を停止させ、武力紛争終結の方法として法的に機能する「休戦協定」であり、降伏の休戦を含めた「全般的休戦」である。

休戦協定の内容について、ハーグ陸戦条約第39条は、協定中に盛り込むべき条項等を一切規定しておらず、もっぱら紛争当事国に一任している。戦時国際法を専門とした足立純夫は、休戦協定の形式は、「慣習法及び部隊の慣行による」と指摘し、協定中に規定すべき条項として、①休戦開始の正確な日時、②休戦期間、③主要戦線・識別、④交戦者と地方住民との関係、⑤休戦期間中の禁止行為、⑥捕虜の処理、⑦協議機関、⑧軍事・政治事項の8項目を挙げている¹⁹。

¹⁶ 廣見「現代国際法における国際武力紛争終結の法理」62-128頁。

¹⁷ 同上、189頁。加えて、「国家責任法の観点からは、「違法行為の中止」及び「再発防止の保証」の履行を意味し、武力紛争発生時点の原状を回復する「原状回復」の制度としても機能している」と主張している。

¹⁸ 同上、46頁；足立純夫『現代戦争法規論』啓正社、1979年、264-266頁。

¹⁹ 足立『現代戦争法規論』266-267頁。

2 休戦協定に係る国家実行の比較

本節では、休戦協定に係る国家実行として、現代の国際法の下での国際武力紛争の事例から、国際武力紛争終結の効果をもたらした休戦協定等について、背景や経緯を踏まえ内容を整理する。対象は、中東戦争、朝鮮戦争、イラン・イラク戦争、湾岸戦争、フォークランド紛争およびコンゴ紛争とする。

各事例において分析する項目は、協定締結者及び協定内容、協定の性質、戦況の優劣とする。協定内容については、足立が提示した8項目を準用し、①休戦開始の正確な日時、②休戦期間、③境界に関する事項（休戦ライン、緩衝地帯）、④難民・避難民・現地住民、⑤休戦期間中の禁止行為、⑥捕虜の取り扱い、⑦休戦監視・協議機関、⑧その他（軍事、政治）とする。協定の性質では、協定内容と武力紛争開始時の国境線（境界線、支配地域）を比較し、武力紛争前の国境線等の復活あるいは変更（新たな国境線、境界線等）の設定のいずれの性質であるか検討する。また、戦況の優劣では、協定内容に影響を及ぼす可能性のある要素として、休戦交渉時における紛争当事国間の優劣を分析する。これらの項目を事例ごとに分析したのち、休戦協定の全般的な特徴および傾向を導出する。

(1) 事例

ア 中東戦争

国連の調停委員会主導により当事者の合意を得て休戦協定締結に至った事例として、第一次中東戦争が挙げられる。本戦争は、1947年の国連安保理決議181号におけるパレスチナ分割案を元に、1948年に建国を宣言したイスラエルに対し、アラブ諸国が反対し戦争を宣言したものである。

終結は、国連パレスチナ調停委員会とその調停官による休戦交渉を経て、1949年2月から7月の間に当事国であるイスラエルとエジプト、レバノン、ヨルダン、シリアの4か国それぞれと一般休戦協定が締結されたことによる。中東戦争の休戦協定内容について整理したものを別表に示す²⁰。

本事例における特徴は、次の2点である。第一は、国連がイニシアティブをとった仲裁により協定が成立したが、交渉における当事国側は、軍人を含む代表团により調整されたこと、第二は、海上捕獲について、本協定

²⁰ S/1264/REV. 1(23 FEB. 1949), S/1296/REV. 1(23 MAR. 1949), S/1302/REV. 1(3 MAR. 1949), S/1353/REV. 1(20 JUL. 1949).

内では禁止する規定がないことを理由に、後年エジプトは海上捕獲が可能と主張したことである²¹。

イ 朝鮮戦争

朝鮮戦争は、国連の集団安全保障が機能し、休戦協定による武力紛争の終結を示した事例である。1948年8月に大韓民国、9月に北朝鮮が建国され、1950年6月に北朝鮮の朝鮮人民軍が、暫定国境線である北緯38度線を越えて南下し勃発、以後、国連派遣軍および中国人民志願軍が参加した。

終結に至る経緯は次のとおりである。勃発した1950年12月には、国連において休戦会談が模索されていたが実現には至らず、1951年5月、戦況が北緯38度線付近で膠着した。北朝鮮・中国の共産陣営は戦況をみて会談に応じることとなり、同年7月に休戦会談が開始された。会談は3回実施され、開始から2年後の1953年7月27日に休戦協定が軍司令官署名により締結された。朝鮮戦争の休戦協定の内容について整理したものを別表に示す²²。

特徴は次の3点である。第一は、交渉と戦闘が並行し、協定の内容のうち、捕虜交換問題をめぐり合意が得られず、交渉が長期化したことである。これは戦況のみならず、戦争の長期化による米国の疲弊を目的とした共産陣営の狙いがあった²³。このような政治指導者の政治的思惑も長期化の一因となる可能性がある。第二は、戦争開始前の韓国・北朝鮮間の境界が北緯38度線という状態に対し、膠着した戦線に沿って境界線が協議により確定したという現状に即した合意が形成されたことである。第三は、休戦協定には海上北方限界線が含まれておらず、協定締結後に国連軍司令部側により **Northern Limit Line (NLL)** が設定された。したがって、当該内容は北朝鮮側も合意した線ではなく、のちに主張の対立につながった²⁴。

ウ イラン・イラク戦争

²¹ 海上捕獲が敵対行為の一種であり、一切の敵対行為を一般的な休戦協定で禁止しているならば、これに含まれるものと解釈すべきであるものの、規定の明確化が望ましいとの指摘がある。香西「休戦の法的性質—パレスチナ、朝鮮、インドシナの休戦協定を中心として—」47-48頁。

²² 朝鮮における軍事休戦に関する一方国際連合軍司令部総司令官と他方朝鮮人民軍最高司令官および中国人民志願軍司令員との間の協定をいう。原文(英語)は、以下を参照のこと。

peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf

²³ 斎藤直樹「朝鮮戦争の休戦会談と休戦合意についての一考察」『慶應義塾大学日吉紀要。人文科学』No. 28、慶應義塾大学日吉紀要刊行委員会、2013年5月、36-37頁。

²⁴ 休戦協定とNLLの関連については、森田桂子「韓国と北朝鮮との間の海上境界画定問題」『防衛研究所紀要』第6巻第3号、2004年3月などの研究がある。

イラン・イラク戦争は、以前からイラン・イラクの国境河川の境界線に不満を有していたイラクが、イランにおいて前年に発生したイスラム革命の混乱に乗じ、1980年9月22日、イラン領内に大規模侵攻したことによって開始されたものである。

国連が有効な解決策を示すことができず武力紛争が長期化していたところ、即時停戦等を求める国連安保理決議598号が1987年7月20日に採択された。イラクは速やかに決議受諾の意を表明したが、イランが受諾を拒否したことで戦争は継続された。その後、イラクの本格的な反撃や、米軍によるイラン航空機撃墜事件等による国内での厭戦気運の高まりを受け、1988年7月にイランが決議を採択し、終結に至った²⁵。イラン・イラク戦争の国連安保理決議598号の内容について整理したものを別表に示す²⁶。

特徴は、国連が武力紛争開始から長期間、有効な解決策を示すことができずに武力紛争が長期化したこと、最終的には両国が安保理決議を受諾したことで武力紛争が終結し、安保理決議が休戦協定の役割を担ったことである。

エ フォークランド紛争

フォークランド紛争は、現代の国際法において、降伏的休戦により終結した唯一の事例である。1982年3月、英国が実効支配するフォークランド諸島等に侵攻したアルゼンチン軍に対し、国連安保理が必要な措置をとらない状況において、英国が国連憲章に従い自衛権を行使することにより生じた。

終結に至る経緯は、同年5月20日に英国が上陸作戦を開始し、これを奪還、アルゼンチン軍の降伏により、終結に至った。フォークランド紛争の降伏内容については別表に示すとおりであり²⁷、英国による支配が現在に至るまで事実上再確認されている。

特徴は、戦争中、英国は常に停戦への圧力に晒されたが、奪還作戦を遂行し、アルゼンチン軍を降伏せしめたことである。5月2日には「第3国による一時的な統治」や「双方が主権問題の存在を認めること」等を内容とするペルー・米国調停案が提示されるが、英国による支配の復活を譲らない英国と、領有権を主張するアルゼンチン双方が難色を示し否決された。

²⁵ イラン・イラク戦争の経緯については、ノーマン・フリードマン『湾岸戦争—砂漠の勝利』高井三郎訳、大日本絵画、1993年を参考とした。

²⁶ S/RES/598 (20 JUL. 1987).

²⁷ “Text of Surrender document,” *The New York Times*, June 17, 1982, Section A, p. 16.

上陸作戦開始以降の5月31日には、「即時停戦」と「国連平和維持軍の受け入れ」、「交渉再開」を内容とする米国仲裁案を「軍事的勝利を前に、外交的敗北は許容できない」として英国が拒否し、6月4日には、国連安保理決議によるスペイン・パナマ即時停戦案に対し、拒否権を発動して封じ込めている²⁸。

また、英国は、アルゼンチンを降伏せしめ、実効支配を継続するに至ったが、紛争の根本的原因である領有権問題は解決していない。そして、国際社会がその領有権問題を認知し、平和的解決を求めていることから、降伏の休戦を含めた休戦協定が武力紛争開始時の状態の復活以上の効果をもたらさないことが確認できる。

オ 湾岸戦争

湾岸戦争は、1990年8月2日のイラクによるクウェート侵攻をきっかけに、国連が多国籍軍(連合軍)の派遣を決定し²⁹、1991年1月17日にイラクを空爆して始まった戦争である。

終結は、「クウェートへの賠償」、「大量破壊兵器(生物化学兵器)の廃棄」、「国境の尊重」、「抑留者の帰還」などを内容とする国連安保理決議687号が4月3日に採択され³⁰、4月6日にイラクがこれを受諾したことで休戦となった。湾岸戦争の安保理決議の内容について整理したものを別表に示す³¹。

特徴は、イラクの侵攻が不法なものと認定され、イラクが遵守すべき事項及びイラクに対する措置を規定した安保理決議をイラクが受諾する形での休戦であることが挙げられる。

カ コソヴォ紛争

コソヴォ紛争は、1999年3月24日、コソヴォ自治州アルバニア系住民の分離・独立運動に対して、NATOが中国・ロシアの反対を押し切り、国連安保理決議がないまま、空爆を強行した人道的介入である。

終結については、「ユーゴ軍の撤退」、「国連によるコソヴォ暫定自治管理」などを内容とするG8和平案に基づき、6月9日、NATO—ユーゴ間でクマノヴォ協定を締結し、翌10日、ユーゴ軍の撤退開始を受け、NATOによる空爆の「一時停止」の下令及びコソヴォ和平プランを承認する国連安保

²⁸ 『フォークランド戦争史』防衛研究所戦史研究センター、防衛省防衛研究所、2014年1月、47-56頁。

²⁹ S/RES/678 (29 NOV. 1990).

³⁰ S/RES/687 (3 APR. 1991).

³¹ S/RES/687 (3 APR. 1991).

理決議1244号が採択され、終結に至った³²。コソヴォ紛争の休戦協定内容について整理したものを別表に示す³³。

特徴は、次の3点が挙げられる。第一は、和平案の作成において、G8のようなグローバルな枠組みが機能したこと、第二は、国連安保理を回避して始まった軍事介入が、国連中心の和平案に落ち着き、国連の重要性が再認識されたこと、第三は、安保理の中でも、仲介国として第三国のロシアの役割が大きかったことである。

(2) 休戦協定の特徴及び傾向

前項までの事例における休戦協定の内容について、整理すると表1のとおりとなる。この整理から協定内容を項目別に分析し、休戦協定における全般的な特徴および傾向を導出する。

ア 協定等の枠組み

全般的休戦として武力紛争終結の効果をもたらすものは、当事国間の休戦協定の締結だけではなく、当事国による国連安保理決議の受諾による場合もある。国連(安保理または総会)や他国による仲裁の効果は、事例により異なる。

³² コソヴォ紛争の経緯や武力行使の様相や終息については、三井光夫「NATOによるユーゴ空爆(コソヴォ紛争)の全容—軍事的視点からの分析—」『防衛研究所紀要』第4巻第2号、2001年11月などによる研究がある。

³³ S/RES/1244 (10 JUN. 1999).

表1 休戦協定内容の概要一覧

戦争・紛争名	中東戦争	朝鮮戦争	イラン・イラク戦争	フォークランド紛争	湾岸戦争	コソヴォ紛争		
協定等	休戦協定	休戦協定	安理決議598	降伏文書	安理決議687	休戦協定 安理決議1244		
協定締結者	各国政府代表団 (外務・軍・政治)	国連軍/中・朝軍 現地・総司令官	イラン政府 イラク政府	各現地指揮官	イラク政府	NATO代表 ユーゴ政府代表		
協定内容	休戦開始の正確な日時	○ 開始日時	○ 開始日時	○ 受諾後決定	○ 開始日時	○ 受諾時点	○ 開始条件	
	休戦期間	×	×	×	×	×	×	
	境界に関する事項 (休戦ライン・緩衝地帯)	○ 区画境界線 非武装地帯	○ 軍事境界線 非武装地帯	○ 国境の確認	×	○ 実効支配 の継続	○ 国境の確認 非武装地帯	○ 休戦ライン 安全地帯
	難民・避難民・現地住民	×	○ 帰郷権利	×	×	○ 赤十字主導	○ 人道支援	
	休戦期間中の禁止行為	○ 軍事行動	○ 軍増強	○ 軍事行動	×	○ 国際テロ行為	○ 軍の再配備	
	捕虜の取り扱い	○ 捕虜の交換 (国連の統制)	○ 捕虜の送還 (段階的対応)	○ 捕虜の送還	○ 捕虜の送還 (英国の統制)	○ 難民等と同様	×	
	停戦監視・協議機関	○ 国連・当事国	○ 国連・当事国	○ 国連	×	○ 国連	○ 国連・NATO	
	その他	軍事	○ 防衛力上限等	○ 非武装地帯 武器撤廃	×	○ 武装解除 (英国の統制)	○ CBRN兵器の 廃棄及び開発の制限 等	○ 武装解除
		政治	×	×	○ 問題解決 専門家チーム	×	○ 財産返還、補償 策輪措置	○ 平和的解決 暫定統治Mission
	協定の性質 開戦前の国境線等の復活/変更 ○国境線等:国境線、境界線、支配地域を含む。	変更	変更	復活	復活	復活	復活	
戦況の優劣	イスラエル優勢	膠着	優劣は入替り 休戦時イラク有利	アルゼンチンの 降伏	多国軍による イラク制圧	NATO軍優勢		
特記事項	・ 2 国間 ・ 国連仲介の交渉 ・ 海上捕獲明記なし	・ 交渉長期化 ・ 戦況の影響	・ 紛争が長期化 ・ 安理決議を両国 が受諾し休戦	・ 英への仲裁圧力 ・ 国連の機能不全 ・ 露土問題の認知 (仲裁案は不倉意)	・ イラクの遵守事項 等を規定した安理 決議をイラクが受諾	・ G8による和平案 ・ 国連の重要性 ・ 仲裁国の役割大 (特にロシア)		

(出所) 筆者作成。

イ 協定締結者

協定の締結に先立つ内容に係る交渉は、当事国間の外交部門や国連の場で実施されるほか、軍または政府代表団により実施されることもある。合意形成後の署名は、現地司令官や軍の総司令官によるほか、政府代表団の代表者によりなされている。

ウ 休戦開始の正確な日時

休戦開始の正確な日時は、協定締結後の発効時期を明示するものが多い。一方で、「撤退開始後」との条件としている事例もある。

エ 休戦期間

休戦期間の規定については、全般的休戦においては明確な期限を設定されておらず、休戦協定が発効されたのち、「平和的解決が達成されるまで」という条件がみられる。これは、武力紛争の根本問題の解決は別途追求される意味であり、紛争当事国同士が休戦協定で合意するための工夫といえよう。

オ 境界に関する事項(休戦ライン、緩衝地帯)

休戦ラインや緩衝地帯といった境界に関する事項は、支配地域を維持したフォークランド紛争を除き、協定内容として必ず規定されている。これは新たな国境線を規定するものではなく、軍事的な暫定境界線であり、区

画境界線、軍事境界線といった名称の違いはあるが本質は変わらない。ただし、海上に関する境界を規定したものは、協定締結後に設定の必要性が認められた朝鮮戦争休戦協定のほか、該当事例が見当たらない。

カ 難民・避難民・現地住民

難民・避難民・現地住民については、必要に応じ、帰郷に関する規定や人道支援の規定が盛り込まれている。

キ 休戦期間中の禁止行為

休戦期間中の禁止行為については、休戦協定自体が敵対行為の禁止をうたうものであり、戦闘行為や軍事行動の禁止を規定するほか、非武装地帯などの指定区域における武器撤去、あるいは双方の兵力（防衛力という表現もある）の上限等を規定している。

留意点として、明確な規定がなかったことにより当事国の解釈が異なり、新たな対立要因となった事例がある。第一次中東戦争においては、休戦協定に明示的な規定がないことを理由としてエジプトが海上捕獲を開始し、他国との対立を生じた。また、朝鮮戦争の休戦協定においては、未規定であった海上境界線の設定が、協定締結1か月後に試みられたものの、明確な合意に至らず、双方が異なる境界線を主張する状況となった。

ク 捕虜の取り扱い

捕虜の取り扱いについては、朝鮮戦争のように規定内容の合意形成が難航した事例があるが、全般的な傾向として、ジュネーブ諸条約及び第一追加議定書の規定を標準として捕虜の交換や送還について規定されている。

ケ 休戦監視・協議機関

休戦監視および協議機関については、国連による休戦監視機構や当事国を含めた休戦協定の解釈や改善を企図した協議機構の設定がなされる傾向にある。ただし、フォークランド紛争のように、アルゼンチン側の降伏によってイギリスによる支配を確認したことにより、当該機関の設置はなされていない事例もある。

コ その他（軍事）

軍事に関する事項として、武器の撤去、指定区域の兵力上限、増強制限といった制約事項など、軍事に関し、休戦状態を継続させるための武力紛争の再発防止策としての規定がなされている。

サ その他（政治）

政治に関する事項では、紛争の原因たる問題の根本的解決をうたった規定とせず、平和的解決のための枠組みを設置する傾向にある。休戦協定としては政治・領土問題を対象外とし、軍事行動の終結を優先する意図が見

てとれるといえよう。一方、相手国の疲弊を目的とするような政治的思惑がある場合、武力紛争の継続により交渉が長期化することもある。

シ 協定の性質(開戦前の国境線等の復活/変更)

協定の性質については、協定締結の結果、武力紛争開始、すなわち開戦前の国境線(あるいは境界線、支配地域)の復活、あるいは武力紛争の結果として元の国境を越えて軍が展開した状態として、国境線等の変更の2種に大別できる。これは戦況に大きく影響され、優勢側の作為した状況が継続される傾向にある。一方で、劣勢側は協定において、開戦前の国境線等の復活を達成できていないことに留意する必要がある。

ス 戦況の優劣

各事例における協定内容との関係を分析すると、当事国間の妥協点である合意を形成する観点から、戦況の優劣の影響は顕著である。例として領土紛争における戦況優勢側は、中立的な協定内容には同意せず、少なくとも休戦交渉時の支配地域を維持しようとする傾向にある。

以上、6つの事例の比較分析により休戦協定の全般的な特徴および傾向を導出した。これらを踏まえつつ、次節において、わが国が紛争当事国となった場合の休戦協定について検討する。

3 我が国が紛争当事国となった場合の休戦協定

(1) 休戦協定の締結プロセス

ア 我が国における休戦協定の位置付けと協定締結者

我が国が仮に全般的休戦に係る協定を締結する場合、この協定の国際的な文書としての位置付けが重要になる。休戦協定の文書としての位置付けが明確になることで、協定の締結者が明確になるとともに、協定締結に至るプロセスもある程度予測できるようになる。

文書を位置付けるための1つ目の区分けは、この文書が『条約』を含む国際約束であるか否かであり、別の言い方をすると、条約法条約に基づく「条約」に該当するか否かである。また、2つ目の区分けは、「条約」が国内的に「国会承認条約」に該当するか否かであり、総じて3つの文書上の位置付けがあり得るものとして考えられるだろう。

条約法条約に基づく条約は、「国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意(単一の文書によるものであるか関連する二以上の文書によるものであるかを問わず、また、名称のいかん

を問わない。)をいう。」と定義されている³⁴。条約は「合意は守らなければならない」との原則³⁵や、「当事国は、条約の不履行を正当化する根拠として自国の国内法を援用することができない³⁶。」との規定から明らかなように、国際的な法的拘束力を有するものである。条約の締結は、日本国憲法第73条及び外務省設置法第4条に基づき、内閣総理大臣または外務大臣がこれを実施することができる。

条約が「国会承認条約」に該当するか否かの振り分けの基準は、1974年2月20日の衆議院外務委員会で大平正芳外務大臣が述べた「大平三原則」と呼ばれる政府統一見解がある³⁷。これによると、憲法上、国会の承認が必要とされる国際約束(国会承認条約)のカテゴリーは、①法律事項を含む国際約束、②財政事項を含む国際約束、③日本と相手国との間、あるいは国家間一般の基本的な関係を法的に規定する意味において政治的に重要な国際約束であって、それゆえに発効のために批准が要件とされているもの、という3種類が挙げられている。「大平三原則」に該当せず、行政取極となる国際約束は、すでに国会の承認を経た条約や国内法あるいは国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束であり、外交関係の処理の一環として行政府限り(国会の承認なしに)で締結し得ると説明されている。

広義の条約(国際約束)ではない合意は、法的拘束力のない国際合意であり、共同声明や共同コミュニケが該当する。これは、合意を結んだ個人が当該合意を履行することを約束するものであり、道義的な義務であることから「紳士協定」とも呼ばれる³⁸。また、最近の国際社会では、一見、条約の形式と内容をもちながらもその法的拘束性を有さない「非拘束的(国際)合意」と呼ばれる合意が様々な分野で締結されている³⁹。非拘束的国際合意は、外務省を含めた行政府の長が一般的には締結する。

³⁴ 条約法に関するウィーン条約(条約法条約)第2条(条約第16号及び外務省告示第282号、1981年7月21日)。

³⁵ 条約法条約 前文。

³⁶ 条約法条約 第27条。

³⁷ 第72回国会衆議院外務委員会議録第5号2頁(昭49(1974) .220)。

³⁸ 黒崎他『防衛実務国際法』63頁。

³⁹ 同上、64頁。

表2 我が国の国際約束及び非拘束的国際合意

区分	国際約束(広義の条約)		国際約束ではない文書
	国会承認条約	行政取極	(非拘束的国際合意)
要件等	【大平三原則】(※1) ①法律事項を含む国際約束 ②財政事項を含む国際約束 ③政治的に重要であり、批准を発効要件とする国際約束	①既に国会の承認を経た条約の範囲内で実施可 ②既に国会の議決を経た予算の範囲内で実施可 ③国内法の範囲内で実施可	政治的な宣言にとどまる 共同声明や共同コミュニケ等
法的拘束力の有無	あり		なし (紳士協定)
国会承認の要否	必要	不要	
締結者	内閣総理大臣/外務大臣		行政府(※2)

※1: 国会承認条約の判断基準に関する政府の憲法解釈

※2: 内閣総理大臣、外務大臣及び各省庁の長

(出所) 中内康夫「国会の承認を要する「条約」の範囲—現在の運用と国会で議論となった事例の考察—」『立法と調査 No. 429』参議院常任委員会調査室・特別調査室、2020年11月、21頁を元に筆者作成

イ 休戦協定の締結プロセス

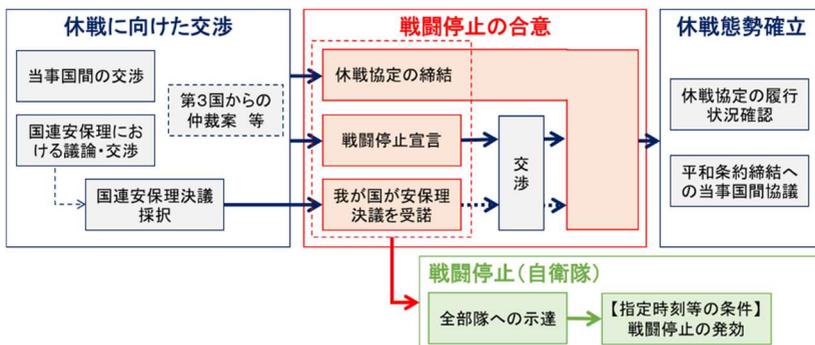
第2節で確認した、近年の国家間の武力紛争の終結は、アルゼンチン軍の降伏によって終結したフォークランド紛争を除けば、休戦協定の締結か、国連安保理決議の受諾のいずれかによって終結している。また、2020年にアルメニアとアゼルバイジャン間で生じたナゴルノ・カラバフ紛争においてロシアが仲裁した第1回の戦闘停止の合意では、アルメニアとアゼルバイジャンの両国外相が、具体的な条件は後日合意するとしつつ、翌日からの「戦闘停止を宣言」し、「平和的解決策を早期に達成するための実質的な協議を開始する」ことに合意した⁴⁰。以上のことから、武力紛争時に戦闘停止の効力を生ずる合意としては、①休戦協定の締結、②国連安保理決議の受諾、③両国間の合意に基づく戦闘停止宣言、の3種類があり得るものと考えられる。この3種類を前小項の分類で分けると、①休戦協定の締結及び②国連安保理決議の受諾は、国際法上は国際約束に該当するであろう。一方、それぞれが国内的に国会承認条約と行政取極のいずれに該当するかについては、合意の内容によって異なるものと考えられる。③両国間の合意に基づく戦闘停止宣言については、ナゴルノ・カラバフ紛争を一つの典型的な例として考えるならば、非拘束的国際合意に分類されるであろう。非拘束的国際合意は、法的な拘束力を有するものではないが、外交関係に

⁴⁰ “Armenia, Azerbaijan agree to ceasefire in Nagorno-Karabakh from Oct. 10,” CGTN, Oct 10, 2020, news.cgtn.com/news/2020-10-10/Armenia-Azerbaijan-agree-to-ceasefire-from-Oct-10-Report-UsWMSRHZkY/index.html.

責任を持つ外相同士の合意は、属する国を拘束するものであり、国際約束の場合と同様に、履行が期待されるものとされている⁴¹。

武力紛争時に戦闘停止の効力を生ずる合意の種類を中心に、休戦協定の締結に係るプロセスを示したものを図1に示す。本研究では、プロセスを4つの段階に整理した。

図1 休戦協定の締結に係るプロセス



(出所) 筆者作成。

「休戦に向けた交渉」の段階は、紛争当事国間で休戦に向けた調整を行う段階である。我が国の武力紛争の場合は、当事国として同盟国である米国を含んだ形での交渉になる可能性が高い。また、近年の国家実行では、休戦に向けた議論が国連安保理の場で行われることが多く、我が国も紛争当事国として安保理の場での議論に参加することが想定される。仮に安保理の場で戦闘停止についての何らかの合意に至った場合は、国連安保理決議が採択されることになると考えられる。その他、過去の国家間武力紛争では、紛争当事国に対し第三国が仲裁案を示すこともあった。我が国の武力紛争に仲裁に入る意図を持った国がある場合は、国連安保理での議論とは別に、このような仲裁案を提示されることもある。この際、武力紛争の早期終結を最優先とするような仲裁案は、我が国の国益を損ねることもあり得ることに留意する必要がある。いずれにせよ、交渉の手段は、状況に応じ柔軟に選択または対応していくことになるであろう。

休戦に向けた相手国との交渉は、我が国では外務省が中心となるが、国家安全保障会議（NSC）における政府及び関係省庁を含めた総合的な審議

⁴¹ 黒崎他『防衛実務国際法』64-65頁。

及び意思決定を踏まえて実施することになると推察される。この際、防衛省は外務省を含めた関係省庁及び NSC と密接に連携し、戦況を踏まえた休戦協定締結のタイミングの進言など、必要な情報交換を常時行うことが必要になるだろう。

「戦闘停止の合意」の段階は、前述した3種類の手段のいずれかで戦闘停止が合意され、休戦協定が締結されるとともに、我が国自衛隊及び相手国軍隊の武力の行使の停止が命ぜられる段階である。戦闘停止宣言によって戦闘行為を停止させる場合は、事後に必要な協定内容を交渉によって確定させ、休戦協定を改めて締結することが考えられる。また、国連安保理決議によって戦闘停止に至ったものの、安保理決議の内容に加えて必要な細部事項を協定によって合意する必要がある場合は、交渉によって紛争当事国間で休戦協定を改めて締結することも考えられる。

「戦闘停止」の段階は、戦闘停止の合意に基づき、両当事国において戦闘停止命令が全部隊に示達され、事前に両当事国間で合意した指定時刻等の条件を満たした時点で、戦闘停止(休戦)の発効に至る段階である。休戦発効の条件は、日時を指定することが多いが、過去の国家実行では「指定地域からの撤退開始」をもって休戦の発効とした例もある。

「休戦態勢確立」の段階は、締結した休戦協定の履行状況を相互またはあるいは第三者によって確認するとともに、平和条約を締結する場合は、それに向けた当事国間協議を実施する段階である。本稿の論述範囲は休戦協定であり、平和条約の内容に係る議論には立ち入らないが、一般的に平和条約は、戦争状態の終了、賠償・請求権問題の処理、及び領土の画定の三大要素を規定すべきものとされている⁴²。

なお、「国際約束」を締結する際の手順と手続きについて、外務省の松田誠が、実務としての具体的な手続きを紹介している⁴³。松田は、すべての国際約束について全く同一の手続きが取られるわけではないと前置きした上で、国会承認条約を例としておおむね次のような手続きになると述べている⁴⁴。

- ① 非政府レベルの専門家の間における協議
- ② 政府間交渉
- ③ 条約文の確定
- ④ 法制局審査

⁴² 小松『実践国際法(第2版)』277頁。

⁴³ 松田誠「実務としての条約締結手続」『新世代法政策学研究』Vol.10、2011年、301-330頁。

⁴⁴ 同上、320頁。

- ⑤ 締結について国会の承認を求めるための国会への提出
- ⑥ 国会における審議
- ⑦ 締結
- ⑧ 効力を発生させるための手続

実務の面でみると、一般的には条約の締結に至る前の手続きに長期間を要することが考えられる。特に休戦協定の場合には、戦況に応じた適切なタイミングで迅速に締結することに特に重要性があると考えられることから、休戦協定をあえて国会承認条約とすることが、我が国にとって著しい不利益になることも考え得る。このような場合、協定内容が行政取極の範囲に収まるよう、相手国との案文交渉の過程で、我が国の既存の法律や予算が行政府に付与している権限の範囲内で行うことに絞るよう工夫を試みることは可能であり⁴⁵、必要とされるであろう。

（2）休戦協定締結に係る提言

これまでの議論を踏まえ、休戦協定の締結に係る提言を述べる。提言は、前述の協定締結プロセスの4つの段階に分けて示す。

ア 休戦に向けた交渉の段階

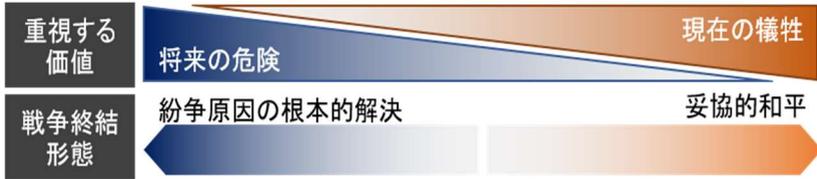
休戦に向けた交渉の段階では、交渉の中心となる外務省との密接な連携及びNSCにおける適切な進言が必要である。本稿で示したように、我が国の国益を確保するためには、我が国がより優位な戦況で休戦に合意することが必要であり、そのためには作戦の状況と今後の見通しを含めてNSCや外務省と状況認識を統一し、NSCにおける適時適切な意思決定に寄与するとともに、相手国と調整に当たる外務省を積極的に支援する必要がある。

なお、休戦に係る政府としての総合的な判断について、千々和泰明は、紛争原因の根本的解決を望むと現在の犠牲が増大し、妥協的和平を求めれば将来の危険が残るという『紛争原因の根本的解決』と『妥協的和平』のジレンマが生ずると論じている⁴⁶。NSCにおける意思決定は、ジレンマの作用を考慮したうえで、我が国の国益に資するよう総合的に判断されることが必要であり、ジレンマの均衡点を探るために必要な「将来の危険」と「現在の犠牲」の評価は、防衛省・自衛隊としての見解が一つの大きな要素になり得るであろう。

⁴⁵ 小松『実践国際法（第2版）』284頁。

⁴⁶ 千々和泰明『戦争はいかに終結したか 二度の大戦からベトナム、イラクまで』中央公論新書、2021年、15頁。

図2 「紛争原因の根本的解決」と「妥協的和平」のジレンマ



（出所）千々和泰明「戦争はいかに終結したか 二度の大戦からベトナム、イラクまで」中央公論新書、2021年、17頁。

また、あらゆる局面における米国との協調が必要である。仮に、武力紛争の終結に係る認識に米国との間で差が生じてしまうと、相手国との交渉に足並みをそろえてあたることができなくなり、相手につけ込まれる隙を与えかねない。また、国連等の場で、武力紛争の可及的速やかな停止のみを重視し、我が国の国益を損ねかねない提案が採択されることは避けなければならない。そのためにも、同盟国であり安保理常任理事国でもある米国と調整しつつ我が国の国益を確保できるよう認識を合わせて、武力紛争を終結に導いていく必要がある。

イ 戦闘停止の合意の段階

休戦協定は、我が国にとって有利な時期に速やかに合意し、締結することが必要であり、そのためには協定の締結手続きは可能な限り短期間で実施されることが望ましい。このような場合においては、国際約束ではあるが国会の承認を必要としない「行政取極」とすることが望ましく、外務省の努力と工夫によるところではあるが⁴⁷、国益のために求められるであろう。

ウ 戦闘停止の段階

休戦協定の発効後に誤って相手を攻撃することがないよう、戦闘停止のタイミングには配慮が必要である。仮に、既に戦闘が一時的な休止状態であれば「即時停戦」という規定があり得るが、戦闘が継続中であれば、潜水艦等への一定の示達時間を考慮し、余裕を持った時間での発効とすべきであろう。一方、過去の武力紛争⁴⁸では、休戦直前に、事後の交渉を有利にすべく、両軍が最後の攻勢をかけた事例が存在する。戦闘停止までの期

⁴⁷ 小松『実践国際法（第2版）』284頁。

⁴⁸ 例として、イラン・イラク戦争。

間によっては相手国が同様の攻勢をかけてくる可能性があることを考慮する必要がある。

エ 休戦態勢確立の段階

休戦協定締結時の戦況の優劣によらず、休戦後の偶発的衝突防止策として、防衛省—相手国国防担当部門との間のホットライン設置や、海上衝突回避規範(CUES)の再確認が考えられる。これらの2国間の信頼醸成措置は、平素から推進して態勢を構築しておくことが、そもそもの武力紛争発生を防止する観点からも適当であろう。

おわりに

本稿では、武力紛争時における休戦協定について、武力紛争終結の方法を調査し、「現代の国際法において、休戦協定は、武力紛争を終結する法的行為として機能する」こと等を確認した。また、休戦協定に係る国家実行の比較を行い、劣勢側は協定において武力紛争開始時の国境線等の復活を達成できておらず、戦況の優劣が協定内容に大きく影響を受けることを確認した。最後に、我が国が武力紛争当事国となった場合の休戦協定の締結について検討し、休戦協定締結に係る提案を述べた。総じて、これまで海自内では研究が不十分であった武力紛争の終結について、蓋然性がある選択肢を提示できたことは、本研究の一定の成果である。

武力紛争終結は、NSCにおいて、外務、防衛、その他関係省庁を含めた政府全体として総合的な審議・意思決定を行って導いていくものである。本稿では休戦協定の内容が武力紛争の優劣に大きく影響を受けることに着目し、優勢な状況下での速やかな協定締結を追求することが、我が国の国益を確保することにつながるものと論じた。一方、千々和が論ずるような『紛争原因の根本的解決』と『妥協的和平』のジレンマの中での戦闘停止(武力紛争終結)に係る政府の総合的な判断については、今後さらに検討し、武力紛争の状況下で自衛隊としてどのような進言をしていくのか等について、議論を深めていくことが必要であろう。

また、現代における武力紛争では、武力の行使の基準があいまいなサイバー攻撃や、相手国の世論に影響を及ぼすプロパガンダなども、武力紛争を再発させる要因になりかねない。これらを一概に「敵対行為の禁止」として規制する内容で相手国と合意し得るのか、また、合意したとしてその履行を確認できるのかについては、今後検討が必要である。

さらに、本稿では触れなかったが、我が国が休戦協定を締結する場合の協定内容について、我が国が武力紛争当事国となる可能性のあるケースを想定し、考え得る協定内容を導出しておくことは、事態生起時の我が国の国益を確保する観点から、必要な検討であろう。

いずれにせよ、武力紛争の終結に係る検討は、今後も継続していく必要がある。政府としての武力紛争終結に係る総合的な判断や、防衛省としてのエンドステイトを見据えた戦い方について、演習の機会を活用して検証し、知見を蓄積していく必要があるであろう。本研究がその一助となれば幸いである。

別表 休戦協定の内容

項目	中東戦争休戦協定※1	朝鮮戦争休戦協定※2	イラン・イラク戦争の休戦協定※3
協定締結者	政府代表団として、外務、軍、軟法担当(要人は大佐)が参加	国連軍: 米陸軍/ウィリアム・ハリソン Jr 中校 中朝軍: 北朝鮮/南日大尉 上記署名後 国連軍司令官: マーク・W・クラーク大尉、 朝鮮人民軍最高司令官 金日成、 朝鮮人民軍司令員 彭徳懷 署名	イラン、イラク側とも国家主体
休戦開始の正確な日時	1949年 明記あり。批准なし。署名直後発効	1953年7月27日 1000 (KST) 署名、2200 (KST) 発効	1988年8月20日
休戦期間	緊急時、最終的な平和的解決が達成されるまで	最終的な平和的解決が達成されるまで	規定なし
境界に関する事項(休戦ライン/緩衝地帯)	休戦区画線と非武装地帯の設定(地図による明確化)	軍事境界線と非武装地帯の設定(地図による明確化、表示線の設置)	アルジェ宣言(1975年)に基づく境界からの離隔の取置
難民・避難民・現地住民	領域内の大規模な戦争・敵対行為禁止 難民の帰還に関する規定なし	開始以前に居住していた地域への帰還権利	規定なし
休戦期間中の禁止行為	陸海空でのすべての軍事行動	陸海空でのすべての軍事行動	陸海空でのすべての軍事行動
捕虜の取り扱い	交換は国連の監督および統制下。署名後の一定期間を設定	休戦合意後、60日以内の帰還請求(捕虜に帰還の意思を確認、眼指す対応)	敵対行為の停止後、遅滞なく捕虜を解放し送還
休戦監視・協議機関	国連休戦監視機構 (UNTSO) 混合休戦委員会	軍事休戦委員会、中立派遣委員会、中立国監視委員会	国際連合イラン・イラク軍事監視団 (UNIMMOG)
その他	軍事: 撤退計画、地雷除去、防衛力の上昇 軟法: 規定なし。軍事案件に限定、軟法・領土問題は対象外	陸海空域の尊重、朝鮮に対し対峙の禁止、軍事境界線・非武装地帯への通過進入許可権 規定なし。軍事案件に限定、軟法・領土問題は対象外	規定なし。 イランとイラクは、本解決問題解決のため軍事境界と協力・紛争発生調整のための問題域射・復興関係の専門家チーム任命・地域の安全安定強化の方策射射
協定の性質	開戦前の国連議案の復活/変更 出陣議案等・国連議、境界線、支配地域を含む。	開戦前の境界線が了承される状況になかったため、開戦による変更 ※第2次~4次はイスラエルによる変更(承認なし)	復活
戦況の優劣	イスラエル優勢	北緯38度線付近で膠着	膠着していたが、休戦はイラクの本格的攻撃開始時点
項目	フォークランド紛争の陸決協定の概要※4	湾岸戦争の休戦協定内容の概要※5	コソヴォ紛争の休戦協定内容の概要※6
協定締結者	英 国 : フォークランド防務地上軍司令官 ムーア少将 アルゼンチン : マルビナス防務総軍司令官 バキナス少将	イラク(国家主体)	コソヴォ代表: ジャコフ中尉 ユーゴ代表: マルヤノヴィッチ大尉、 スタバノヴィッチ中尉
休戦開始の正確な日時	1982年6月14日 2359 Z 時	イラクの空母沈没後 687号の受降時点 (1991年4月6日)	ユーゴ軍撤退開始後
休戦期間	規定なし	規定なし	規定なし
境界に関する事項(休戦ライン/緩衝地帯)	(英国による支配を事実上承認)	過吉の合意に基づく国境の縮短 ・「カカルアブドラ」と、境界線からイラク側10キロ、クウェート側5キロの非武装地帯設置	・コソヴォ自治州統治下に5km幅の地上安全地帯を設置 ・25km幅の航空安全地帯を設置
難民・避難民・現地住民	規定なし	赤十字国際委員会がクウェート及び第三国国民の本国送還	難民・避難民の安全な帰還 ・人道援助が可能な環境の確立
休戦期間中の禁止行為	規定なし	国際法行為の禁止	ユーゴ軍等のコソヴォ及び安全地帯への立入、固定翼、回転翼機の進入、レーダー、ミサイルの配備
捕虜の取り扱い	1949年のジュネーブ条約に依る者をもって取りこむ ・停戦および宿舎施設に関し英領のあらゆる指示に従うこと	難民・避難民・現地住民 項に同じ	規定なし
休戦監視・協議機関	規定なし	国際連合イラククウェート監視団 (UNIKOM)	・NATO 軍を中核とする国際治安部隊(EFOR) ・国際連合コソヴォ暫定行動ミッション(UNSMIK)
その他	軍事: フォークランド防務等におけるアルゼンチン軍の武装解除 軟法: 規定なし	化学兵器、生物兵器の廃棄 核兵器の研究、開発、支援、製造施設取壊等の制限	・コソヴォ解放軍(KLA)およびその他武装集団の非軍事化 ・ユーゴスラビアの主権と領土保全 ・イラクに対する降参措置 etc.
協定の性質	開戦前の国連議案の復活/変更 出陣議案等・国連議、境界線、支配地域を含む。	復活	復活
戦況の優劣	アルゼンチンの降伏/英国の完全勝利	多国軍によるイラク制圧	NATO軍の優勢

(出所) ※1: イスラエルとアラブ4か国(エジプト、レバノン、ヨルダン、シリア)との一般休戦協定を元に筆者作成、※2: 朝鮮における軍事休戦に関する国際連合軍司令部総司令官と朝鮮人民軍最高司令官および中国人民志願軍司令員との間の協定を元に筆者作成、※3: 国連安保理決議 598号を元に筆者作成、※4: 降伏文書を元に筆者作成、※5: 国連安保理決議 687号を元に筆者作成、※6: 国連安保理決議 1244号を元に筆者作成。

軍事的緊張下における民間海上輸送の限界

— 千代田丸事件が問いかけるもの —

野島 翔平

本稿は、執筆者が海上自衛隊幹部学校指揮幕僚課程の安全保障研究として執筆し、最優秀論文として英国海軍から第1海軍卿賞を受賞したものである。

第1海軍卿賞は、平成25年12月に本校を訪問した英国第1海軍卿兼海軍参謀長のジョージ・ザンベラス（Sir Geroge Zambellas）海軍大将からの「海上自衛隊と英海軍の友好の証として、海上自衛隊幹部学校において執筆された優秀な論文に対して賞を授与したい」との提案により設立され、今回で8回目の受賞となる。（編集委員会）

はじめに

2016年2月、北朝鮮による長距離弾道ミサイル発射予告を受け、防衛大臣は弾道ミサイル等に対する破壊措置命令を発した。これに伴い、自衛隊は所要の準備に取り掛かったが、その一環として沖縄本島からミサイルが落下するおそれのある石垣島等へ部隊を輸送させる必要があった。その輸送手段として防衛省・自衛隊が選択したのは、民間フェリーであった。この民間フェリーは、防衛省から要請を受けた場合、72時間以内に出航できる態勢を維持する契約を防衛省と結んでおり、過去に北朝鮮が弾道ミサイルを発射した際にも自衛隊員を輸送した実績を有していた。しかし、民間フェリーを運航する事業者が今回の輸送業務について労働組合に説明したところ、労働組合側は、積み荷の中身が不明であり、そもそもこのような輸送は本社が防衛省と結んだ契約の中で想定した災害派遣等には該当しないとして、運航に難色を示した。事業者側は引き続き交渉を継続したが、労働組合は、「まさしく有事対応と言えるものであることから、われわれ民間人が関わる輸送ではない。」¹とし、調整は難航した。このような状況を受け、防衛省・自衛隊はやむなく輸送方法を定期船やヘリコプターに変更し、ミサイル発射の直前に部隊の展開が完了した。

¹ 「陸自輸送 契約船使えず」『読売新聞』2016年9月6日。

上記の事例では、契約当事者である荷主(防衛省・自衛隊)とオペレーター・船主(事業者)との間では合意に至ったものの、船員及び労働組合の同意が得られず、船舶の運航が成立しなかった。このようなケースは、後述するが、過去にも生起している。

本事例はなぜ起きたのか。数日前に船員で組織される労働組合が「民間船員を予備自衛官補とすることに断固反対する声明」²を発していることが関係しており、たまたまタイミングが悪かったのか。それとも民間海上輸送には別の問題があり、起こるべくして起きたのか。

本稿は、軍事的緊張下³における民間海上輸送の限界について明らかにするものである。そのための手順として、まず第1節では、危険海域への就航命令など、労働者の生命や身体に予測困難な危険をもたらす業務命令は無効であり、労働者を拘束しないことを示した過去の最高裁判例を示す⁴。その一方で、労働者がその危険を受忍し、自発的に行動する限り、労務提供は成立し得ることを述べる。次に第2節では、国内の民間船舶の運航・管理事業の概要とこれを補完する予備自衛官制度について言及するとともに、民間海上輸送に関連する法令を挙げ、それらの適用範囲と限界について明らかにする。最後に第3節においては、日本と同じ海洋国家である米国及び英国は、民間商船の徴用・徴発を法的に担保しているが、民間船舶事業者からの自発的な協力を重視しており、そのための諸制度を従前から整備していることを示す。そして、ここまでの検討を踏まえつつ、米国及び英国の諸制度から一定の示唆を得ようとするものである。なお、本テーマに関連する先行研究には、戦争・テロを免責事由としている海上保険について国家的な再保険の仕組みが必要であることを指摘した長谷知治⁵や武力攻撃事態において我が国の海上交通に与える影響を商船の実務者の立場から明らかにした吉野慎剛⁶による研究などが既に存在するが、本稿では、船舶の運航の大前提となる使用者と労働者の労使関係及び海上輸送に関する法政策に焦点を当てる。

² 全日本海員組合「民間船員を予備自衛官補とすることに断固反対する声明」2016年1月29日、www.jsu.or.jp/files/pdf/pdf_20160128.pdf。

³ 本稿における軍事的緊張下とは、武力攻撃(予測)事態、存立危機事態、重要影響事態及びこれらに至らずとも何らかの軍事的な緊張により、船員の安全確保に一定の疑問がある事態と定義する。

⁴ 最判昭和43年12月24日民集22巻13号3050頁。

⁵ 長谷知治「海運・海洋に関するリスク管理—有事に係る保険を事例に—」『海事交通研究』第63集、2014年11月、53-62頁。

⁶ 吉野慎剛「武力攻撃事態における我が国の海上交通に関する研究」東京海洋大学博士学位論文、平成30(2018)年度海洋科学12614博甲第524号、2019年。

1 過去の事例

(1) 業務命令⁷の有効性が問われた事例(日本電信電話公社千代田丸事件)

ア 概要

1956年3月、日本電信電話公社(以後、「公社」)所属の海底ケーブル敷設船「千代田丸」は、米軍からの要請に基づき、故障した日韓間海底ケーブルの修理のために出航することになった。時代背景としては、朝鮮戦争の休戦協定が締結(1953年7月27日)されて間もない頃であり、日韓間にはまだ国交が存在しなかった。時の韓国大統領であった李承晩は自国の漁業資源の確保を名目とする境界線(以後「李承晩ライン」)を一方的に設定し、同ライン内で操業していた日本漁船の拿捕、乗組員の抑留等が繰り返されていた。また、千代田丸出航の前年である1955年1月には韓国連合参謀本部から同ラインを侵犯した日本船舶の「撃沈声明」が発せられた。海底ケーブルの修理はこのような情勢下で要請されたものであり、また、故障した海底ケーブルは同ラインの内側、すなわち韓国側にあった。そのため、千代田丸船員は当該海域における自船の安全確保に対する懸念を深め、要請を受けた労働組合は公社と団体交渉を行った。労働組合側が出航の条件として掲げたのは、米海軍艦艇による護衛等に加え、危険手当、外国旅費規定の三項目の適用であったが、護衛等は実現したものの、それ以外に関しての交渉は難航した。結局、団体交渉は出航予定日を過ぎてもまとまらず、千代田丸はやむなく出航予定時刻を25時間遅れて出航し、海底ケーブルの修理工事を無事完了させた。しかし、後に公社が本船に対して出航拒否を指示したとして労働組合員数名を解雇したことから、本事案は裁判に発展した⁸。

イ 千代田丸事件の意義

これまで述べてきた千代田丸事件は、使用者に命ぜられた業務が生命・身体に対する危険性を伴う場合、果たしてその業務命令は有効なのかどうか問われた事例としてよく参照されている⁹。最高裁判決では、海底ケーブル敷設船の乗組員が本来予想すべき危険を超えており、労働契約の当事者である

⁷ 業務命令とは、使用者が業務遂行のために労働者に対して行う指示又は命令である、土田道夫『労働契約法 第2版』有斐閣、2016年、113頁。

⁸ 最判昭和43年12月24日民集22巻13号3050頁。

⁹ 外尾健一「⑩全電通千代田丸事件—業務命令」『労働判例』第722号、1997年11月、2頁。

船員の意に反して義務の強制を余儀なくされるものではないとした。これは、労使双方が万全を期してもなお避けたい軍事上の危険が存在する環境下での労務提供の強制は無効であるとしたものである。また、そもそも千代田丸事件は、労働組合側が要求した危険手当等を公社側が拒否したことで船員の反発を招き、船員の求めに応じて労使交渉を行った労働組合員を解雇したことから裁判に至ったものである。ここからは、危険を伴う可能性のある運航の労使交渉は慎重に実施すべきであることが分かる。

(2) 業務命令が実行された事例

千代田丸事件の判例からすれば、命ぜられた航海の安全が十分に確保されていない場合、船員はこれを理由に出航を拒否することができるはずである。では船員が危険であると考えて運航の業務命令は実行され得ないのであろうか。

言うまでもなく、海洋国家である我が国の経済は海上輸送によって支えられている。これまで輸送途上における地域情勢がいかに関悪化しようと、いかに大きな災害に見舞われようと、船舶による海上輸送は決して途絶えることなく続けられてきた。例えば、イラン・イラク戦争により中東情勢が悪化した1980年代には、イラクがイランの石油積出し基地周辺でタンカーを攻撃したことに端を発し、相互報復的な「タンカー戦争」が始まったが、これにより商船員の安全が極めて脅かされる事態となった。しかし、日本関係船舶の被弾が19件生じ、2名の日本人船員が死亡、1名が負傷する中、日本の商船隊は日本経済の生命線である石油輸入のため、運航を継続した¹⁰。また、2011年の東日本大震災の際は、福島第一原発事故による放射線量の増加等を懸念した米国及びリベリアは、当該原発から一定の距離の範囲内における航海を避けるように自国船籍船に対して推奨した。結果として外国船舶44隻が京浜港への寄港を取り止めたが、我が国の海運企業は自発的に救援物資の無償輸送を行った¹¹。そして近年においてもホルムズ海峡を航行中の日本関連船舶が攻撃を受ける事象が生起しているが¹²、海上輸送は途切れることなく続いている。これらの事例では、危険を伴う

¹⁰ 東海林滋「現代海運における船籍制度とその運用:現象,本質および歴史的意義」『關西大學商學論集』第34巻第2号、1989年6月、156頁。

¹¹ 羽尾一郎国土交通省海事局長「第193回国会参議院 国土交通委員会会議録 第7号」2017年4月11日、10-11頁、

kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119314319X00720170411&spkNum=88&single。

¹² 「日本関係の船、攻撃は複数回 乗員は避難 ホルムズ海峡」『朝日新聞デジタル』2019年6月13日、www.asahi.com/articles/ASM6F63YMM6FUTIL02W.html。

ような運航であったにもかかわらず、船員は使用者からの業務命令に基づく労務の提供を継続しており、冒頭で示した 2016 年の陸上自衛隊輸送事案や千代田丸事件とは対照的である。

そもそも、船員はその職業の性質上、危険はつきものであるという考え方も可能である。国際船長協会連盟事務総長であるジム・スコアラー（Jim Scorer）退役准将は、2019年7月に発生したイランによる英国タンカーの拿捕を受けた BBC のインタビューの中で、「船乗りが 1 年 365 日直面している危険は海賊であり、国際紛争であり、荒天であり、船舶が輻輳する海域である。」と述べている¹³。ここから得られる示唆は、船舶を運航させる上で、安全確保はとても重要であるが、危険をゼロにすることはできないという点である。そのため、事業者のリスク管理が重要であり、労働条件を含めてこれらを船員が適切であると判断すれば、労務提供は成立し得るということである¹⁴。そして、そのリスク管理等をもとに、労務を提供するか、しないかの判断は船員自身に委ねられている。

2 日本における民間海上輸送に関する制度

次に、軍事的緊張下における民間船舶の運航に関連する政策と現行法制について根拠を確認し、これらの適用範囲と限界について述べる。

(1) 根 拠

ア PFI（Private Finance Initiative）

防衛省は、2016年3月に民間船舶事業者と2隻のPFI船舶の契約を結んだ¹⁵。この目的は、民間の資金及び能力を活用するPFI方式によって海上輸送力を効率的に確保しようとするものである。ここには、一層厳しさを増す安全保障環境や自然災害等へ効果的に対応するためには、大量の物資及び人員の輸送が必要となるが、自衛隊の保有する海上輸送力のみでは対応しきれないという現状認識がある¹⁶。

¹³ 日本船長協会『IFSMA 便り』NO. 67、captain.or.jp/?page_id=10149。

¹⁴ なお、労働契約法第5条では、労働者とその生命、身体等の安全を確保しつつ労働することができるように、必要な配慮をするものとしてされており、洋上で勤務する船員に対しても使用者による安全配慮義務が生じる。

¹⁵ 本事業の契約期間は2025年12月31日までである、防衛省「民間船舶の運航・管理事業 事業内容の公表について」2016年3月15日、1頁。

¹⁶ 中谷元防衛大臣「第190回国会参議院 予算委員会会議録 第18号」2016年3月25日、25頁、kokkai.ndl.go.jp/text/119015261X01820160325/162。

PFI 事業において民間事業者は、自社の船舶に待機態勢¹⁷を保持させつつ、防衛省からの通知により、待機態勢から72時間以内に出港可能なように、必要な準備を整え、訓練に伴う輸送役務、緊急時の輸送役務及び国が発注する公的機関のための輸送等の役務を請け負う。なお、事業者は、国の輸送所要に係る運航に支障を及ぼさない等の一定の条件を満たす範囲において、民間の輸送所要に対する商業運航を積極的に行うことが期待されている。

本事業契約書第77条によれば、防衛出動命令が発せられた場合等において、自衛隊の行動のための輸送を行う必要が生じた場合には、速やかに当該輸送が運航判断要件¹⁸を充足するかについて、防衛省と協議を行うとされている。運航判断要件を充足すると合理的に判断された場合は、固有の乗組員のまま緊急輸送船舶として輸送業務に従事するが、運航判断要件を充足しないと判断された場合は、いわゆる裸備船の形式で船舶のみがチャーターされる。この際には、防衛省は自ら船舶を運航することになるが、乗組員となるのは自衛隊法第70条第1項に基づき招集される予備自衛官を含む自衛官である。なお、防衛出動以外の場合でも、国と事業者との協議により運航の安全を確保できないと判断された場合、事業者の判断により運航を実施しないことが可能であり、その場合でも事業者の契約不履行とはならず、国が事業者に対してペナルティを課すことはない¹⁹。

イ 予備自衛官

予備自衛官は、平素は民間人としてそれぞれの職業につきながら、有事などの際には招集命令を受けて自衛官になる、海外の予備役に相当する制度である。我が国では現役を退いた自衛官の中から自ら志願する者が採用されてきたが、予備自衛官も自衛官と同様に、採用にあたっては、自衛隊法第53条の規定に基づく服務の宣誓を行っており、自衛官としての責務の完遂につとめることを宣誓している。そのため、予備自衛官は同法70条による防衛招集を受けた際、これに正当な理由なく応じない場合は同法119条の規定(3年以下の懲役又は禁固)が適用される。

¹⁷ 船舶を可動状態に保つとともに、船員の練度及び緊急集合態勢が常時確保された状態のこと、防衛省「民間船舶の運航・管理事業実施方針」2015年6月26日、4頁。

¹⁸ 運航可能か否かを判断するための基礎となる要件であり、その要件は防衛省と事業者間の事前協議等の上で作成される、防衛省「民間船舶の運航・管理事業 事業契約書(案)」2015年9月18日、60頁。

¹⁹ 防衛省・自衛隊「民間船舶の運航・管理事業に関する実施方針への質問に対する回答 No.16」2015年7月31日、www.mod.go.jp/j/procurement/release/pfi/ship/index.html。

ウ 自衛隊法

自衛隊法第103条第1項は、出動を命ぜられた自衛隊の任務遂行上必要があると認められる場合、当該自衛隊の行動に係る地域(以後「一項地域」)において都道府県知事は、防衛大臣又は政令で定める者の要請に基づき、物資収容等が可能であるとしている。また、同条第2項では、当該自衛隊の行動に係る地域以外の地域(以後「二項地域」)においても、内閣総理大臣が告示で定める地域内に限り、物資の収用等を可能にするるとともに、当該地域内にある医療、土木建築工事又は輸送を業とする者に対し当該地域内においてこれらの者が現に従事している業務と同種の業務に従事することを命ずる(以後「業務従事命令」)ことができるとしている。なお、仮に業務従事命令に従わない場合でも罰則を科せられることはない²⁰。

一項地域とは戦闘行為が行われる蓋然性が高い地域とされ、業務従事命令が有効な二項地域はそれ以外の周辺地域とされている。つまり、業務従事命令の能否は、内閣総理大臣が告示して定める二項地域²¹がどこに設定されるか次第であり、戦闘の推移・影響をどのように予測するかが極めて重要となる。

エ 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律

武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律(以後「国民保護法」)にも海上輸送に関する規定が存在する。武力攻撃事態等において、住民の避難が必要であると認めた場合には、要避難地域及び避難先地域を定め、関係都道府県知事に対し避難措置の指示を行う。これを受けて、都道府県は主な避難経路及び交通手段を示し、市町村を通じて住民へ避難指示を行い、市町村が住民を避難誘導する。

その際、地方公共団体は、避難住民の運送手段を確保できるよう、運送事業者である指定公共機関等と緊密に連絡を図るものとされている²²。同法第71条では、都道府県知事又は市町村長は避難住民を誘導するため、運送事業者である指定公共機関等に避難住民の運送の求めを要請でき、同法

²⁰ この理由について、「仮に、罰則をもって強制的に業務に従事させたとしても、十分な命令の効果が期待できず、場合によっては自衛隊の任務遂行に支障を及ぼしかねないため」としている、中谷元防衛庁長官「第154回国会衆議院 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会会議録 第18号」2002年7月24日、22頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/115405053X01820020724/148。

²¹ 夏目晴雄防衛庁長官官房長「第94回国会衆議院 安全保障特別委員会会議録 第6号」1981年5月8日、35頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/109403818X00619810508/291。

²² 内閣官房「国民の保護に関する基本指針」2017年12月19日、27頁、www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf。

第79条では避難住民等の救援に必要な物資及び資材その他国民の保護のための措置の実施に当たって必要な緊急物資の運送を求めることができる。運送を行う指定公共機関等には、国内旅客船事業者、内航海運事業者といった海運業者²³も含まれており、同項の規定による求めがあったときは、正当な理由がない限り、その求めに応じなければならない。また、同法第73条では、所要の避難住民の運送が関係指定公共機関により行われなかった場合には、国民の生命、身体又は財産の保護を図るため特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣は当該指定公共機関に対し、当該所要の避難住民の運送を行うべきことを指示することができるとしている。しかし、これらの指示は、同条第3項の規定により当該指定公共機関の安全が確保されている場合に限定されている。

オ 海上運送法

海上運送法第26条第1項では、国土交通大臣は、航海が災害の救助その他公共の安全の維持のため必要であり、かつ、自発的に当該航海を行う者がいない場合又は著しく不足する場合に限り、船舶運航事業者に対し航路、船舶又は運送すべき人若しくは物を指定して航海を命ずることができるとしている。同法は、2008年に一部改正がなされ、外航海運事業者に対する税制優遇措置であるトン数標準税制が導入されたのと同時に、それまで国内海上輸送に限られていた航海命令の範囲が国際海上輸送にまで拡大された。航海命令が適用される事態としては、「国内において自然災害、事故等が発生した際、外国から緊急物資を輸送する場合」「外国で災害、紛争等が発生した際にマラッカ・シンガポール海峡等が通航不能となり、貿易物資の輸送に支障が生じる場合」「外国において災害、治安悪化等が発生した際に安全な地域に邦人を避難させる場合」などを想定しており、有事は含まれていない²⁴。

なお、運航事業者が航海命令に違反した場合には、同法第49条の規定による罰則が適用されるが、その対象は事業者のみである。仮に、船員が航海命令に係る船舶への乗組を拒否したとしても、船員に対して乗組を強制する規定や乗組を拒否した船員個人に対する罰則規定はない²⁵。

²³ 内閣総理大臣公示「指定公共機関を指定する公示」2004年9月17日（最終改正2021年4月1日一部改正）、www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/shiryuu/kakuho_kouji.html。

²⁴ 春成誠国土交通省海事局長「第169回国会衆議院 国土交通委員会会議録 第17号」2008年5月21日、11頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/116904319X01720080521/70。

²⁵ 羽尾一郎国土交通省海事局長「第193回国会参議院 国土交通委員会会議録 第7号」2017年4月11日、14頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/119314319X00720170411/122。

(2) 適用範囲と限界

PFI船舶事業では、運航判断要件を充足すると合理的に判断された場合、固有の乗組員のまま輸送業務が実施されるが、運航判断要件を充足しないと判断された場合は、予備自衛官を含む自衛官によって運航される。そのため、民間船舶としての運航が可能かを判断する上で、船舶の安全を確保できるかどうかは重要な要件となる。

自衛隊法第103条第2項においては、平素から海上輸送を担っている事業者に対して業務従事命令を発することができるが、その範囲は二項地域に限られる。二項地域とは、一項地域で活動している自衛隊の部隊に対する後方支援活動を実施し、一般的には、住民の避難誘導がまだ想定されていない地域とされる²⁶。業務従事命令は強制ではなく、仮に危険が予想されること等を理由に拒否したとしても罰則は存在しない。なお、一項地域における業務従事命令は、国民の基本的な人権との調整が問題となり²⁷、自衛隊法では想定されていない。

国民保護法第71条及び第79条で想定されているのは、要避難地域から避難先地域への住民及び物資の輸送である。要避難地域及び避難先地域は、武力攻撃事態等の現状及び今後の予測、武力攻撃災害の状況、地理的特性等を総合的に勘案して、要避難地域及び避難先地域を適切に指定するものとされている²⁸。特に、着上陸侵攻の際は、要避難地域が広範囲になるとともに、その期間も比較的長期に及ぶことを前提に対処する必要があるため、可能な限り武力攻撃予測事態において住民の避難を行うことが重要であるとしている²⁹。その一方で、同法第73条第3項では、国及び都道府県知事は海上輸送を担う船舶の安全を確保しなければならないと規定している。そのため、避難措置の発動が遅れ、要避難地域が一項地域となった場合は、民間船舶の運航はより困難になると言わざるを得ない。

海上運送法第26条の適用の対象に有事³⁰は含まれないが、災害の救助その他公共の安全の維持のため必要な場合として「外国において災害、治安

²⁶ 中谷元防衛庁長官「第154回国会衆議院 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会会議録 第17号」2002年7月3日、5頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/115405053X01720020703/34。

²⁷ 角田禮次郎内閣法制局長官「第94回国会衆議院 安全保障特別委員会会議録 第6号」1981年5月8日、26頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/109403818X00619810508/235。

²⁸ 内閣官房「国民の保護に関する基本指針」2017年12月19日、20頁。

²⁹ 同上、24頁。

³⁰ 航海命令を巡る当時の国会議論では、有事の定義または範囲については言及されていないが、有事法制の際は、有事を「防衛出動命令下令事態」としている、瓦力

悪化等が発生した際に安全な地域に邦人を避難させる場合」が挙げられているため、在外邦人等の輸送は想定され得ると思われる。いずれにせよ、航海命令を行うにあたっては、同条第2項に基づき、国土交通大臣は、当該命令により航海に従事する船舶及び船員の安全の確保に配慮する必要がある。

このように我が国の現行法制及び政策においては、軍事的緊張下での民間海上輸送の実施は、運航する船舶の安全確保を大前提としている。そのため、航行予定の海域が安全であると判断されない場合、民間海上輸送は基本的に想定されておらず、そのような状況下においても船舶を運航させるかどうかは事業者及び船員の自発性に委ねられている。また、強制が許されるかどうかは、公共の福祉のために基本的人権がどういう場合に許されるかという憲法上の問題に帰着するとされているが³¹、千代田丸事件において「労使双方が万全を期してもなお避けがたい軍事上の危険が存在する環境下での労務提供の強制は無効」と最高裁が判断したことはすでに述べたとおりである。

ここで問題になるのが、事業者が民間船舶の安全確保に関して確信が持てず、運航が困難であると判断する場合である。中林啓修は、国民保護において自衛隊の航空機や船舶の使用は、軍民分離の原則から他に手段がない場合の緊急措置として理解すべきであると指摘しているが³²、民間船舶の安全確保が困難であるようなケースにおいては、離島からの住民避難は必然的に自衛隊の航空機や船舶に拠らざるを得ないということも考えられる。また、門間理良は台湾海峡有事における在外邦人等の退避において安全性が確保されないなどの理由から民間機や民間船がチャーターできず、政府専用機や自衛隊の艦艇が使用される可能性を指摘している³³。これらから想定され得る自衛隊の運用は、本来の任務である我が国に対する武力攻撃の排除措置を講じつつ、国民保護措置に伴う住民輸送を行い、第三国からの出国を希望する邦人等の輸送に従事するという、三正面にそれぞれ輸送の用に供する自衛隊の艦艇を振り分けるという状況である。いずれにせよ、

防衛庁長官「第146回国会衆議院 安全保障委員会会議録 第4号」1999年11月18日、9頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/114603815X00419991118/76。

³¹ 角田禮次郎内閣法制局長官「第94回国会衆議院 安全保障特別委員会会議録 第6号」1981年5月8日、26頁、kokkai.ndl.go.jp/txt/109403818X00619810508/231。

³² 中林啓修「南西諸島での国民保護が問いかけてくるもの—安全保障政策で「何」を守るのか」2020年6月18日、synodos.jp/opinion/politics/23623/。

³³ 武田康裕『在外邦人の保護・救出 朝鮮半島と台湾海峡有事への対応』東信堂、2021年9月10日、246頁。

限られた輸送アセットを多正面に割り振るという運用は、現実問題としてかなりの困難が予想される。

3 諸外国における民間海上輸送に関する制度と示唆

防衛省・自衛隊は、平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱 (30 大綱) に「平素から民間輸送力との連携を図る。」と明記し、民間海上輸送力との関係強化に努めている。これは、島しょ侵攻対処において、大量の人員・装備品等を同時に輸送可能な海上機動展開能力の向上が不可欠である上、緊急対応時や大規模災害時においても相当量の海上輸送力の確保が必要となると見積られるためである³⁴。しかし、日本の民間海上輸送の運航には運用上の限界が存在することは、前節で述べたとおりである。

では、各国はどのようにして民間海上輸送力獲得を企図しているのだろうか。ここでは代表的な海洋国家である米国及び英国を例にとり、それぞれの制度を俯瞰し、そこから得られる示唆について述べる。

(1) 米国の制度

米軍における戦略的機動の三本柱 (Strategic Mobility Triad) は「海上輸送 (Sealift)」「航空輸送 (Airlift)」「事前集積兵力 (Pre-positioned Stocks)」からなる³⁵。中でも海上輸送は比較的 low コストで大量の貨物を輸送でき、大規模な紛争が発生した場合、軍備の 90% 近くが海上輸送で展開されると予想されている³⁶。

海運・造船・船員に関する政策については、運輸省 (Department of Transport) に属する海事局 (Maritime Administration、以後「MARAD」) が所管しており、国家ニーズを満たす米国商船を支援・維持するための連邦法及び商業船舶獲得プログラムの管理を担当している。また、米国内の商業船舶数の動向を調査し、そのうち軍事的に有用な商業船舶³⁷及び各商業船舶獲得プログラムへの参加状況を把握している。

³⁴ 防衛省・自衛隊「第 1 回行政事業レビュー外部有識者会合資料」2019 年 5 月 10 日、18 頁、www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/rev_gaibu/pdf/2019_01_shiryu.pdf。

³⁵ U.S. Joint Chiefs of Staff, “Joint Publication 4-01: The Defense Transportation System,” July 18, 2017, pp. I-5-I-6.

³⁶ Andre Kok, “Tabletop Exercise Refines Voluntary Intermodal Sealift Agreement Activation Process,” *MSC Sealift Magazine*, April 2021, p. 3, www.msc.usff.navy.mil/Press-Room/Sealift/2021-Sealift/.

³⁷ 船種ごとに定められた所定の基準を満たし、最低 12 ノットで航行可能な就役中または除籍された船舶と定義されている。

米軍の有事における海上輸送力獲得には3つの段階がある。まず、第1段階では政府が保有する船舶または商業船舶獲得プログラムによりチャーターされた商業船舶を使用する。さらに船舶が不足する場合は、第2段階に移行し、米国籍商業船舶のチャーターを追加で実施し、場合によっては外国籍船舶も使用する。それでも足りない場合は、第3段階として適切な即応予備隊（Ready Reserve Force）の船舶を順次可動状態にさせて要求に応ずる³⁸。

ア Maritime Security Program（以後「MSP」）

MSPは、外航海運の用に供する米国籍船を所有する事業者が、国家的緊急事態の際に国防省からの要請に応じ、事前に登録した船舶を利用可能な状態にしておく代わりに、一定の補助金を受けることができるプログラムである。この制度は1996年海事安全保障法（Maritime Security Act of 1996）により時限措置として導入されたが、その後数回にわたり延長され、現行法の登録船舶数の上限は60隻となっている。本プログラムの事業報告書によると、MSPは軍が比較的低コストで民間商用船舶を獲得できており、利用可能な民間船舶の数にプラスの影響を与えつつ、米国人商船員の雇用を創出しているとして高く評価されている³⁹。

イ Voluntary Intermodal Sealift Agreement Program（以後「VISA」）

VISAは、1950年改正国防生産法（Defense Production Act of 1950）及び2003年海事安全保障法（Maritime Security Act of 2003）に基づき、平時に国防省の貨物を優先的に輸送する権利を与える代わりに、国家緊急事態や戦時の際に民間海上輸送力が国防省に提供される制度である。VISAは、MSPに付随するプログラムであり、平時から有事へのシームレスな移行を可能にしている。また、VISAの発動は経済活動への影響を考慮し、第1段階では15%、第2段階では40%、第3段階では50%というように段階的に隻数が増えるシステムになっている⁴⁰。

www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/2021-04/DS_USFlag-Fleet_2021_0316_Bundle.pdf.

³⁸ U.S. Joint Chiefs of Staff, “Joint Publication 4-01,” p. III-6.

³⁹ U.S. Department of Transportation Maritime Administration, “Maritime Security Program Impact Evaluation,” July 2009, pp. 2-3, www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/docs/resources/3776/msprevisedfinalreporttransmitted07-24-09.pdf.

⁴⁰ Kok, “Tabletop Exercise Refines Voluntary Intermodal Sealift Agreement Activation Process,” p. 3.

ウ Cargo Preference

Cargo Preference（優先貨物）は、米国政府が所有、調達等をする貨物について、米国籍の民間船舶による優先的な輸送を定める制度であり、前述のVISAに参加している船舶事業者は優先権を得ている。なお、貨物の種類ごとにそれぞれの法令により米国籍船に搭載すべき比率が定められており、例えば、軍用貨物については100%、軍を除く政府機関調達の貨物については50%以上となっている。本制度は、VISAに参加している船舶事業者にとって重要な収入源になっており⁴¹、仮に、MSPとCargo Preferenceの両方を廃止した場合、海外貿易に従事する民間事業者にとって米国籍船舶を運用する経済的理由は存在しないとまで言われている⁴²。

エ 1936年商船法（Merchant Marine Act of 1936）

運輸長官は、大統領宣言に基づく国家非常事態等に際し、米国籍船及び米国民が所有する便宜置籍船の一部を徴発することができる⁴³。しかし、本法に基づく徴発は船舶獲得のための最終手段として位置づけられており⁴⁴、他の方法をもってしてもなお船舶が不足する場合に検討される。

(2) 英国の制度

英国においても米国と同様、海外で紛争が発生した場合に必要な装備品、物資及び人員の90%は、海路で紛争地域に到着すると見積もられている⁴⁵。そのため、海外に大規模な部隊を展開し、維持することが可能な唯一の手段である海上輸送は重視されており、運輸省（Department for Transport）が毎年調査している軍事的に有用な船舶⁴⁶の隻数は、国防省と情報共有されている。なお、英国の軍事的に有用な民間船舶の数は近年減少を続けて

⁴¹ U.S. Department of Transportation Maritime Administration, “Maritime Security Program Impact Evaluation,” p. 26.

⁴² Ibid., p. 2.

⁴³ Title 46, USC, Section 1242 and Section 56301-56307 [Chapter 563], Title 50, USC, Section 196, 197, and 4405.

⁴⁴ U.S. Joint Chiefs of Staff, “Joint Publication 4-01,” p. III-7.

⁴⁵ House of Commons, “Environment, Transport and Regional Affairs - Twelfth Report,” May 25, 1999, para. 19, publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmenvtra/172/17207.htm.

⁴⁶ 軍事的に有用な船舶とは、英国の軍隊を支援するために適切な状況下で徴用される可能性のある英国船籍の船舶と定義されている、www.gov.uk/government/statistics/uk-armed-forces-equipment-and-formations-2021/uk-armed-forces-equipment-and-formations-2021.

おり、短期間に市場から商用船舶をチャーターできるかどうかを国防関係者は懸念している⁴⁷。

有事において海上輸送の所要が生じた場合は、まず英海軍補助艦隊(Royal Fleet Auxiliary)及び国防省のリース船舶が使用される。一般的に民間のチャーター船を使用する場合には30日以上の日数を要するが⁴⁸、国防省の管理する船舶のみでは不足する場合、積み荷の大きさや展開の規模などを勘案してチャーター船の追加が行われる。船舶の徴用はその次であり、市場からチャーター船が獲得できない場合に検討される。

ア PFI (Private Finance Initiative)

1990年代の湾岸戦争、ボスニア紛争等への関与を通じて、統合即応部隊(Joint Rapid Reaction Forces)が求める短期間での部隊の移動や世界各地での軍事作戦支援に応じられる船舶を迅速に入手することが困難であることが明らかになった。そこで、1998年に作成された英国の防衛政策文書であるThe Strategic Defence Reviewに基づき、国防省は6隻のRORO船(roll-on/roll-off ship)のPFI契約を開始した。本事業を落札した民間船舶事業者は、戦車などの重装甲車両を搭載できるように特別設計された6隻のRORO船を新造し、2003年からサービスを開始した。

6隻のRORO船は国防省の作戦を支援し、その他の任務を遂行する上で非常に効果的に機能しており、国防省のニーズを満たすのに十分な隻数であると評価された⁴⁹。その一方で、6隻のフルサービスが必要なのは大規模な作戦及び演習の時のみであることから、うち2隻は商業的収入を得ることが期待されていた。しかし、それぞれ20日、30日以内に国防省が使用できる状態にあることが求められていたため⁵⁰、商業的活動に従事可能な地域は限定的であった。その後、2011年の戦略的海上輸送見直しに基づき、PFI船舶の隻数は「費用対効果の観点」から6隻から4隻に減じられた⁵¹。

⁴⁷ House of Commons Defence Committee, “Sunset for the Royal Marines? The Royal Marines and UK Amphibious Capability - Third Report of Session 2017–19,” January 30, 2018, pp. 30–31, publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/622/622.pdf.

⁴⁸ Ministry of Defence, “Joint Doctrine Publication 4-00, Logistics for Joint Operations (Fourth Edition),” last updated July 23, 2015, p. 131.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ House of Commons Defence Committee, “Strategic Lift -Eleventh Report of Session 2006–07,” June 2007, p. 11, publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmdfence/1025/1025.pdf.

⁵¹ House of Commons Defence Committee, “Sunset for the Royal Marines? The Royal Marines and UK Amphibious Capability: Government Response to the Committee’s Third Report - Sixth Special Report of Session 2017–19,” May 15,

また、残りの4隻についても、リース契約が切れる2024年12月31日以降の動向が注目されている。

イ Sponsored Reserves (以後、「SR」)

SRは、1996年予備役法(Reserve Forces Act 1996)によって創設された英国軍の予備役のカテゴリーの1つであり、前述のPFI船舶の乗組員もSRである。例えば、PFI船舶の乗組員は、PFI事業者もしくはその下請け会社と通常の商船契約で雇用されるが、並行して国防省とも同法に基づくSRになることを同意の上で契約を結んでいる。国防省からすると、軍の人員を圧迫することなく、平時・有事問わず、民間企業の有する専門的知識・技能を活用でき、また、軍の指揮下にありながら軍人ではないという立場を最大限に利用し、グレーゾーン事態においても状況を悪化させることなく活動できるという利点がある⁵²。また、民間事業者からすると、SRを雇用することにより資金源が保証され、軍の活動に従事していないときは民間企業内での活用が可能である。その一方で、グレーゾーン事態等の活動において、事業者が従業員を危険にさらすことに対してどこまで許容できるのかという点について、国防省は十分に理解する必要があり、SRを使用すべき場所と使用すべきでない場所について率直に事業者側と議論する必要があるとしている⁵³。

ウ 王室特権(Royal Prerogative)

王室特権とは、制定法で規定されていない部分の王室の権限であり、王室に帰属したままの権限の残余とされている⁵⁴。また、その行使が議会の立法と一致することを条件に、閣僚が行使できるものであり、緊急時における船舶の徴用も特権のうちの1つである。特権の基本原則は「法令との間に矛盾がある場合、制定法が優先される。」「その行使は、公平性と合理性というコモン・ローの義務に従う。」「制定法によって廃止または無効できるが、その範囲を広げることはできない。」の3つである⁵⁵。なお議会は、王室特権に類似した権限を法令によって制定することが可能であり、フォー

2018, p. 11,

publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/1044/1044.pdf.

⁵² Ministry of Defence, “Reserve Forces Review 2030,” May 12, 2021, p.27, assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985593/20210512_Reserve_Forces_Review_2030.pdf.

⁵³ Ibid., p. 37.

⁵⁴ Ministry of Justice, “Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report,” October 2009, p. 7, data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2009-2493/DEP2009-2493.pdf.

⁵⁵ House of Commons Library, “The Royal Prerogative,” August 17, 2017, p. 3, commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn03861/.

クランド戦争では船舶徴用令(Requisitioning of Ships Order 1982)をもって船舶を徴用した⁵⁶。

エ 市民緊急事態法(Civil Contingencies Act)

2004年に市民緊急事態法が制定され、戦争を含む緊急事態において国による徴用・徴発が制定法として可能となった。同法22条において「財産の徴発または没収(補償の有無を問わない)を規定または可能にすること。」及び「ある機能を果たすために行動することを個人または団体に要求すること(その機能が規則によって与えられたものであるか否かを問わず、また、規則が報酬や補償に関する規定を設けているか否かを問わない。)」とされており、船舶の徴用にもこの規定が適用される。

(3) 日本の制度への示唆

これまで述べてきたように、米国及び英国は民間海上輸送力の確保を徴用・徴発という形で法的に担保しているが、それらによらない民間事業者からの自発的な協力を得るための様々な制度を有していた。これらの根底にあるのは、米国及び英国とも軍の兵力のみでは有事の輸送所要を満たすことができないという厳しい現状認識がある。我が国も自衛隊の輸送力のみでは不足するという認識は持っているが⁵⁷、民間船舶の運航に運用上の限界が存在することは既に述べたとおりである。

では、我が国の軍事的緊張下における民間海上輸送に関し、諸外国から得られる示唆には何があるだろうか。社会、文化、歴史等が異なる他国の法をそのまま当てはめることには無理があるため、政策に着目して述べる。

ア 海運政策における安全保障からの視点

米国及び英国は、自国船籍の商船の数に多大な関心を寄せている。両国が自国船籍の船舶にこだわるのには理由があり、過去の経験に基づいている。米国は、過去に関与した戦闘の際、外国船籍の船員が戦地への物資輸送を拒否することがたびたび生じたが⁵⁸、米国船籍の船舶ではそのようなことは起きなかったとしている。この理由について「愛国心と戦時の特別

⁵⁶ House of Common Debate, “Ships (Requisition),” April 8, 1982, Vol. 21, c417W, api.parliament.uk/historic-hansard/written-answers/1982/apr/08/ships-requisition.

⁵⁷ 石破茂防衛庁長官「第156回国会参議院 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会会議録 第9号」2003年6月2日、15頁、kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=115615053X00920030602¤t=1。

⁵⁸ U.S. Department of Transportation Maritime Administration, “Maritime Security Program Impact Evaluation,” p. 64.

報酬」⁵⁹を挙げている。また、英国は「外国人船員は十分な報酬があり、その運航の危険が小さければ出航に応じる可能性はある。」としながらも、「フォークランド戦争や湾岸戦争での経験から、外国人船員は第三者の紛争に関与する船舶に乗船したことがら多いことが多い。」⁶⁰とし、自国籍船舶の重要性を国防上の観点から強調している⁶¹。

このように、海洋国家が自国船籍を保護するという海運政策には安全保障上の理由が多分に含まれている。そのため、米国及び英国では、海運政策に対しては、本来所掌する運輸省だけでなく、国家安全保障という共通の目的を通じて国防省も積極的に関与している。その一例として、運輸省が調査した軍事的に有用な自国船籍の商業船舶数の動向は、各国の安全保障政策に反映されている。一方、日本にも自国商船を保護するための海運政策は存在するが、安全保障の視点は極めて希薄である。この点について戦後日本の海運政策立案に携わってきた谷川久は、航海命令の国際海上輸送を含めた範囲拡大と船舶業界側が求める税制優遇措置の議論の中で、「諸外国における自国商船保護のための政策には必ず国防の観点が入っているが、日本にはない。」としており、「日本の最も弱い点」とであると指摘している⁶²。

イ 米国のインセンティブ制度

米国及び英国にとっての船舶徴用・徴発のための法的枠組みは、その他の手段が尽きた場合の最終手段という位置づけであり、むしろ関心事項はいかに民間船舶の自発的な協力を得るかである。特に、米国は安全保障環境の変化に合わせて、その都度必要な海上輸送力の見直しを行い、それらの船舶を獲得するための制度を拡充し、着実に政策に反映している。その際に重視されているのは、民間事業者が魅力を感じるようなインセンティブの付与である。VISAに参加している事業者に対して米国政府が所有、調達等を実施する貨物を優先的に輸送できる制度を導入し、事業者の収入を確保するとともに、MSPに登録している船舶に対しては一定の補助金を受け取ることができるようにしている。これらの制度は、国家的緊急事態を

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ House of Commons, “Environment, Transport and Regional Affairs,” para. 24.

⁶¹ 加えて、英国は2006年改正海上労働条約に批准している。同条約 Guideline B2.5.1では「紛争地域に向かうことに同意しない船員は本国に送還される権利を有する。」としている。なお、本条項には日本も批准している。

www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0:::P91_SECTION:MLCA_AMEND_A2.

⁶² 谷川久 述『国際海事分野オーラル・ヒストリー』国土交通省国土交通政策研究所、2010年4月、42-43頁、www.mlit.go.jp/pri/shiryuu/pdf/kaijibunya.pdf。

明確に想定しており、民間海上輸送の自発的な協力を促すための手段の一つであるといえる。

ウ 英国の PFI 船舶事業と SR 制度

英国は、日本と同様に PFI 船舶を運用している。2011年に隻数が6隻から4隻に減じたものの、当面の作戦のニーズに対応できる十分な隻数であったと評価されている。そして特筆すべきは、PFI 船舶の船員である SR の存在である。SR は民間船舶会社に所属する予備役でもあるため、事態の変化に応じた乗組員の交代は不要であり、平時から有事までのシームレスな対応を実現している。この点は、運航判断要件に合致しない場合、予備自衛官との入れ替えが必要になる日本の PFI 船舶事業との明確な違いである。

また、SR は、英国の予備役全体の約 6.5% に相当する 2,000 人以上の人員が、10 社以上の事業者分散しており、退役した軍人の雇用の受け皿になっている。SR になることが義務付けられている業務を運営する事業者のもとには、元軍人が自ら志願して応募してくるため、国防省は SR の獲得に苦勞していないとされる⁶³。この点においても予備自衛官の確保に苦戦している防衛省・自衛隊とは対照的である⁶⁴。

おわりに

これまで述べてきたように、我が国の現行法及び政策では、軍事的緊張下における民間船舶の役務提供は保証されていない。防衛省の運営する PFI 船舶事業は運航判断要件を充足するか次第であり、航行する海域が安全であると判断できるかどうかが要件となる。また、自衛隊法では戦闘が行われる可能性がある一地域では業務従事命令を発令できず、二地域でも事業者は船舶の安全確保等を理由に当該命令を拒否することが可能である。さらに、国民保護法で定められた避難住民及び物資の運送並びに海上運送法の航海命令に基づく運航に当たっては、船舶の安全確保が大前提である。いずれにおいても、船舶の運航が強制されることはなく、運航するかしないかは事業者と船員の自発性に委ねられている。事業者は船舶を安全に運

⁶³ Stephen Dalzell, Molly Dunigan, Phillip Carter, Katherine Costello, Amy Grace Donohue, Brian Phillips, Michael S. Pollard, Susan A. Resetar, and Michael Shurkin, *Manpower Alternatives to Enhance Total Force Capabilities: Could New Forms of Reserve Service Help Alleviate Military Shortfalls?* RAND Corporation, 2019, pp. 72-73, www.rand.org/pubs/research_reports/RR3055.html.

⁶⁴ 朝雲新聞社『自衛官等の定員と員数』www.asagumo-news.com/techoupc2020/teiin-insuu/teiin-insuu2013.htm (2021年2月11日アクセス)。

航させることができるかを判断し、船員は事業者のリスク管理と労働契約をもとに労務提供を行うか自発的に判断する。当然、危険を伴う可能性のある運航の労使交渉は、その潜在的な危険性を考慮したものでなくてはならないし、安全を確保するための措置が必要である。つまり、1968年に示された千代田丸事件の判決が、未だに我が国の軍事的緊張下における民間海上輸送の限界として立ちはだかっている。これに加え、我が国には民間商船からの積極的な協力を得ることが難しい歴史的な経緯がある⁶⁵。

以上のように、海上輸送をめぐるのは、民間事業者との連携をさらに深めたいとする防衛省・自衛隊の期待とは裏腹に様々な問題が山積している。これらの問題は、安全保障環境が悪化するにつれて増大すると予想される海上輸送所要に対するギャップとなり、今後さらに顕在化していくであろう。そのため、民間海上輸送に関する現行法制度の限界を正しく理解することは、我が国の安全保障上、極めて重要である。その上で、同じ海洋国家である米国及び英国が実施している「国家安全保障の観点を含めた海運政策の立案」「自発的に協力する事業者に対するインセンティブ制度」「予備役で構成された民間船舶を運航する事業者によるPFI制度」は、先に述べたギャップを現実的なレベルにまで狭めるという意味において大いに参考になると思われる。一方、安全確保の観点から民間輸送力が活用できないケースを想定し、PFI船舶を含めた自衛隊自身の海上輸送力をさらに高めていくことも必要であろう。

⁶⁵ 船員からなる労働組合は、過去の声明の中で、太平洋戦争中における民間徴用船の悲惨な体験についてたびたび言及している、全日本海員組合「民間船員を予備自衛官補とすることに断固反対する声明」2016年1月29日、www.jsu.or.jp/files/pdf/pdf_20160128.pdf；全日本海員組合・全国港湾労働組合協議会「有事法制に反対する海員・全国港湾共同声明」2002年2月15日、www.jsu.or.jp/files/pdf/heiwa/020215.pdf。

沿岸国による海賊等対策の成功と限界

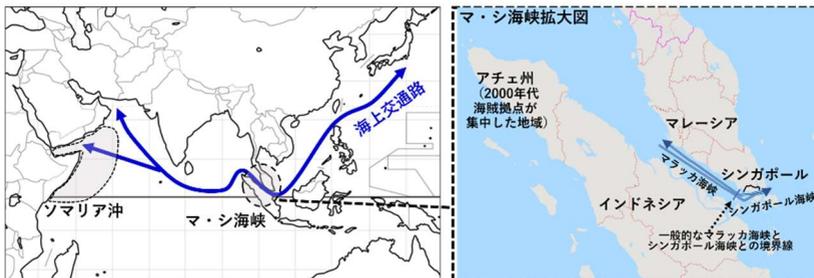
— マラッカ・シンガポール海峡における対策を事例に —

土肥 紘

はじめに

海運は、わが国にとって海外から貿易物資を安定的に輸送するための不可欠な要素である。特に、わが国の一次エネルギー供給のうち、自給率が0.5%未満である原油は輸入全体の約88%を中東地域に頼っているため、中東からわが国に至るまでの海上交通路はわが国の生命線といえる¹。この生命線に影響を及ぼす問題として、わが国の海上交通路上に位置するソマリア沖やマラッカ・シンガポール海峡（以下「マ・シ海峡」）では、しばしば海賊等事案が発生し、同海域を航行する民間船舶に被害を与えている。わが国の主な海上交通路、海賊等の多発地域及びマ・シ海峡の概要は図1のとおり。

図1 わが国の海上交通路と海賊等発生地域の概略図



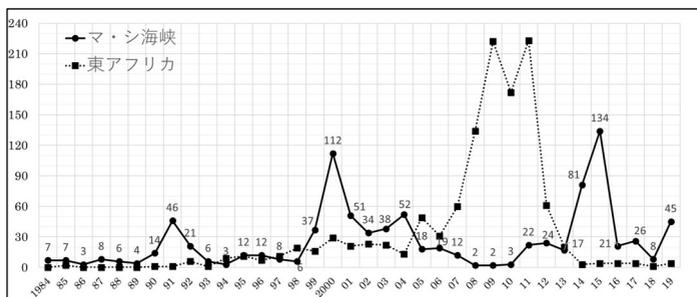
(出所) 筆者作成。

国際海事機関（International Maritime Organization: IMO）の報告によれば、ソマリア沖を含む東アフリカの海賊等事案は2011年をピークに減少し、最近は一桁の発生に留まっている一方、マ・シ海峡は今でも数十件が生起している。また、マ・シ海峡での海賊等事案の発生数は増減を繰り返

¹ 経済産業省・資源エネルギー庁『令和元年度 エネルギーに関する年次報告』2020年6月、107頁。

返しており、2000年に112件を記録し2004年まで50件前後で推移していたものの2005年に18件に減少し、以後約10年間は大きな変動はなかった。しかし、2014年には81件、続く2015年には134件と急激に増加し、2016年には21件に激減、2018年には報告数はわずか8件となったが2019年には45件と再び増加している(図2)²。

図2 マ・シ海峡における海賊等発生件数



(出所) IMO, *Annual Report – 2019*を元に筆者作成。

東南アジアでの海賊等の行為に注目し研究をしているシドニー大学国際関係・比較政治学教授のジャスティン・ヘイスティングス(Justin Hastings)は、海賊等は地域ごとで取り組まれている対策に適応し、より高度な海賊等として復活を繰り返していると述べている。この復活に対して、沿岸国は海賊等が復活に必要とする条件を理解し、適切な対策を講じることで海賊等の行為を制限させられるとし、以下のとおり結論付けている³。

東南アジアにおける海賊等の再興の多くは対策への適応によって説明できるが、海賊等は無限に機知に富んでいるわけではない。この地域では高度な海賊等の攻撃が続いているものの、2016年からの船舶・貨物の押収、および2017年からの海上誘拐の相対的な減少は、対策への適応にも限界があることを示唆している⁴。

² International Maritime Organization (IMO), *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report - 2019 Annex 4*, April 27, 2020, p. 1.

³ Justin V. Hastings, "The Return of Sophisticated Maritime Piracy to Southeast Asia," *Pacific Affairs*, Vol. 93, No. 1, March 2020, pp. 13-29.

⁴ Ibid.

では、ヘイスティングスが述べるとおり海賊等の対策への適応には限界があるとするならば、2019年から見られる海賊等の増加はなぜ起きているのだろうか。実際には、海賊等は対策に対して絶えず多様なアプローチを続けるため、海賊等事案の絶無は困難となり、増減の繰り返しは今後も変わらず続いていくことを示しているのではないだろうか。

そこで本稿では、マ・シ海峡の沿岸国(インドネシア、シンガポール及びマレーシア)による海賊等対策は、限られた期間内では実を結び発生件数の減少をもたらすが、やがて海賊等も手段や発生場所を変化させ沿岸国の対策に適応するため、沿岸国の海賊等対策の永続性には限界があるものと仮定する。

本稿の第1節では、マ・シ海峡における海賊等事案の発生とその対策の変遷を劇的な増減があった1990年代から2000年代と2010年頃から2016年頃、発生数が増加している現在の3つの時期に分け、各時代の海賊等増加の背景、海賊等が取った手段及び沿岸国側の対策を考察する。第2節では第1節の考察をもとに、過去と現在の海賊等事案の発生態様を手段、盗難対象やマ・シ海峡内での発生場所の変化を比較する。そして、海賊等事案の増加要因が沿岸国の対策に適応した結果であるということを示し仮定を論証する。

なお、海洋法に関する国際連合条約第101条では、海賊は公海上もしくはいずれの国の管轄権にも服さない場所において行われたものをいい、沿岸国の管轄権内において行われたものは海上武装強盗と定義される。本稿では、海賊と海上武装強盗を総称して海賊等とする。

1 マ・シ海峡における海賊等事案の発生とその対策の変遷

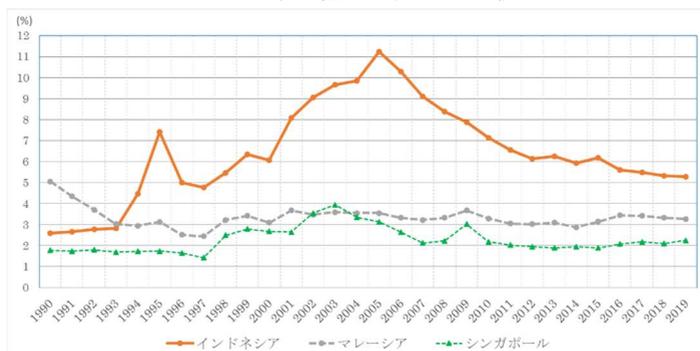
(1) 1990年代～2000年代

ア 海賊等事案増加の背景

マ・シ海峡では、インドネシア・スマトラ島北西部のアチェ州沿岸の武装組織・独立アチェ運動(Gerakan Aceh Merdeka Free Aceh Movement: GAM)が海賊等に関与したこともあり、航行船舶が襲撃されるという事件が相次いだ。GAMによる海賊等は、インドネシアからの分離独立といった政治的主張を目的とした示威行為とみることもできたが、基本的には活動資金獲得のための手段であり、経済的動機に基づくものであったとみられ

る⁵。加えて、1997年のアジア通貨危機の影響を受け、経済の著しい悪化に伴い失業率が増加、困窮した貧困層が海賊等に関与したことも重なり、2000年には東南アジア全体での海賊等事案が対前年比で約50%増加したとされている⁶。沿岸国（インドネシア、マレーシア、シンガポール）における失業率及び経済成長率の推移は図3、図4のとおり。

図3 沿岸国の失業率の推移



(出所) IMF, *World Economic Outlook Database* を元に筆者作成。

図4 沿岸国の経済成長率の推移



(出所) IMF, *World Economic Outlook Database* を元に筆者作成。

⁵ 日本海難防止協会シンガポール連絡事務所編『マラッカ・シンガポール海峡白書2006』日本財団、2006年、84頁。

⁶ 同上、78頁。

マ・シ海峡は沿岸国各国の領海及び排他的経済水域が混在する海域であり、ここでの海賊等事案の大半はいずれかの沿岸国の領海内で発生する。その場合、取り締まりの権限は国連海洋法条約に基づき、海賊等事案が発生した領海を管轄する沿岸国のみが有することとなる。また、たとえ海賊等事案が公海上で発生しても、いずれかの沿岸国の領海に逃げ込んだ場合は、同様に領海を管轄する沿岸国以外は取り締ることができない。

加えて、海賊等は一般的に警備が手薄な海上における法執行力の弱い地域で活動を行うが、東南アジアの多くの国は外部からの介入に対しては非常にセンシティブであり、沿岸国の主権を最大限に尊重することを基本として考えていかなければならない。その例として、2004年3月に米国が地域海上セキュリティ・イニシアティブを提唱した際、米国はあくまでも沿岸国の同意に基づき協力する考えであったものの、沿岸国側にはただ米軍がマ・シ海峡に艦艇を派遣すると受け止められ猛反発を受けた⁷。1992年に発効されたシージャック条約ともいわれる「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」(Convention for the Suppression of Unlawful Act against Vessels at Sea; 以下「SUA条約」)では、他国の領海で行われた行為であっても私人による船舶の安全航行を損なう一定の行為を対象犯罪とし、これら犯罪の容疑者について締約国に「引渡し又は訴追」の義務を課すことは可能であるが、インドネシア及びマレーシアはSUA条約を批准していないため締約国への引渡し又は訴追義務がない⁸。マ・シ海峡での海賊等問題は、これらの要因から沿岸国1国もしくは複数国による対策を困難にさせており、アジア海賊地域協力協定(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia: ReCAAP)の黒木雅文事務局長は、海賊等は絶えず越境するため、それぞれの事件がどの国の領海で発生したか確認することは難しく超国家的犯罪であると述べている⁹。

イ 海賊等の手段

この時期に発生した海賊等の手段は、2000年頃までとそれ以降に大きく二分される。1990年代から2000年頃までの海賊等は、自動小銃などで武装し、乗り込んだ船ごと積荷を奪い、船舶そのものや比較的価値が高い

⁷ 日本海難防止協会シンガポール連絡事務所編『マラッカ・シンガポール海峡白書2007』日本財団、2007年、86頁。

⁸ シンガポールは、2004年SUA条約を批准している。

⁹ INDO-PACIFIC DEFENSE FORUM『シンガポール海峡の海賊対策で協力を図る近隣諸国』2020年1月、ipdefenseforum.com/ja/2020/02。

えに証拠が残り難しく、売却も容易な軽油やガソリンなどの石油類を売却するために小型タンカーを標的とした¹⁰。日本人が初めて被害を受けた事例とされる「アロンドラ・レインボー号(Alondra Rainbow)」事件では、日本人船長、機関長乗組員17名が海賊等の所有する船舶に6日間監禁された後、海上に投棄された(11日間漂流した後に、タイ沖で漁船に発見され救助)。乗っ取られた「アロンドラ・レインボー号」は、船名を変え船体の色も塗り替えて航行を続け、最終的にはインド・コーストガードにより拿捕されたものの、すでに積荷の半分は中国経由でフィリピンに売却されていた¹¹。2000年以降はGAMの首謀による犯罪組織が、高価な積荷を狙うのではなく乗組員を人質に取り身代金を要求するやり方を主流とした¹²。海賊等は反政府組織と結託し、自動小銃やライフル銃で武装、大型船よりも小型の低速タンカー、タグボート、漁船など乗り込みが容易な船を襲い船員を人質にした¹³。

ウ 海賊等への対策

こうした海賊等に対し、2000年頃から各国が本格的な対策を開始した。マ・シ海峡における海賊等対策の効果を研究した南里英一は、対策の中でも沿岸国海軍による合同パトロールが海賊等事案の減少に効果があったとし、特に東南アジア初の沿岸3か国による協力枠組み(コードネーム: MALSINDO)が2004年7月から年間を通して実施されたことが大きかったと評価している¹⁴。加えて、船舶側も海賊等対策として自動船舶識別装置によって船舶位置の把握を普及させ、沿岸国の治安当局などが円滑に船舶・積荷の捜索・奪回、犯人の逮捕・処罰が行えるようになり、この種の犯罪の実行を難しくさせた¹⁵。また、これら対策に加え2004年12月に発生したスマトラ沖地震により、スマトラ島のアチェに集中していたとされる海賊等の拠点が被害を受けたこと、さらには待遇に不満を抱き海賊等に関わっていたインドネシア海軍の一部の兵士に対し、スシロ・ユドヨノ(Susilo

¹⁰ 山田吉彦「海賊の変遷」山県記念財団編『海上交通研究』第57集、2008年11月、26頁。

¹¹ 『マラッカ・シンガポール海峡白書2006』81-86頁。

¹² 山田吉彦「マラッカ海峡における海賊問題」笹川平和財団海洋政策研究所編『Ocean Newsletter』第113号、2005年4月20日。

¹³ 山田吉彦「現代海賊事情・マラッカ海峡を中心として」『マリンエンジニアリング』第42巻第3号、2007年、63頁。

¹⁴ 南里英一「マラッカ・シンガポール海峡における海軍合同パトローラー海賊・海上武装強盗対策に対する有効性の分析」海上自衛隊幹部学校第75期幹部高級課程研究論文、2018年、17-22頁、なお、MALSINDOの他にも沿岸国2か国による海賊等対策は1992年から実施されている。

¹⁵ 『マラッカ・シンガポール海峡白書2006』82頁。

Bambang Yudhoyono) 大統領が兵士の待遇改善とともに取り締まりを強化したことも海賊等事案の減少につながったとみられる¹⁶。さらに、2005年8月にインドネシア政府とGAMがフィンランドのヘルシンキで和平合意に署名、欧州連合主導の監視団がアチェに派遣され、インドネシア国軍の撤退、GAMの武装解除など和平プロセスが進展し、アチェを含むスマトラ島西北端の分離独立を巡る紛争は終結した。その結果、2004年に52件あった発生件数は2005年に18件に減少した。以後約10年間は、その間に日本船籍のタグボート「韋駄天」の乗組員3名が被害を受けたものの海賊等事案の発生は低調な状態が続いた¹⁷。

加えて、わが国においても、前述の「アロンドラ・レインボー号」事件によって海賊等が現実味を帯び、東南アジアにおける海賊等対策への支援の機運が高まり始め、沿岸国の本格的な海賊等対策の着手を後押しした¹⁸。1999年11月に小淵恵三首相がアジア各国に呼びかけ海賊対策国際会議を開催、2001年11月には小泉純一郎首相がASEAN+3首脳会議でアジアの海賊等の問題に有効な法的枠組みを作成提案、同協定はReCAAPとして2006年9月に発効された。ReCAAPは民間団体のみならず日本政府も加わり海賊等抑止政策のモデルプランを国際社会に打ち出すものであり、東南アジア諸国に自立したコーストガードを養成する契機にもなった¹⁹。また、わが国は同時期以前から行ってきた資金提供に加え、海上保安庁巡視船や同航空機を東南アジア周辺海域に派遣するとともに、2001年からは沿岸国の研修生を招へいしての海上犯罪取り締まり研修を実施する等人材育成にも寄与している²⁰。

(2) 2010年～2016年頃

ア 海賊等事案増加の背景

2005年以降の約10年間は、多くとも概ね20件前後で推移し、2009年にはリーマン・ショックによる一時的な経済成長率の低下は見られたものの、それが影響したとみられる海賊等事案の発生はみられなかった²¹。また、沿

¹⁶ 『産経新聞』2015年6月25日、www.sankei.com/premium/news/150625/prm1506250003-n1.html。

¹⁷ 海洋政策研究財団編『海洋安全保障情報月報』8月号、2006年8月、13頁。

¹⁸ 『マラッカ・シンガポール海峡白書2006』70頁。

¹⁹ 内田遼「海上犯罪抑止政策：海賊・海上テロの海上暴力犯罪を巡って」東京海洋大学修士学位論文、平成28(2016)年度海洋管理政策学 第2563号、2017年、63頁。

²⁰ 『海上保安庁の海賊対策－東南アジアにおける海賊対策－』国土交通省、www.kaiho.mlit.go.jp/info/anti-piracy/cpa_se.htm。

²¹ IMO, *Annual Report - 2019*, p. 1.

岸国の経済成長率は2010年以降もマイナス成長にまで落ち込むことはなく、失業率は沿岸3か国のうち最も高いインドネシアであっても2005年以降は改善傾向にあった²²。しかしながら、このような経済状況であったにもかかわらず海賊等事案の発生件数は2014年に81件に増え、2015年には134件に達した²³。では、なぜこの時期に海賊等事案は増えたのだろうか。

同時期、マ・シ海峡の海賊等事案の増加に影響があったと考えられる要因には、2014年10月にインドネシア大統領に就任したジョコ・ウィドド(Joko Widodo)政権による燃料補助金の削減が考えられる。ウィドドは、鉄道などの公共交通機関を主としたインフラの未発達の原因は自動車の普及に伴う燃料補助金の政府歳出に占める割合が高いためだとし、燃料に対する補助金を削減、レギュラーガソリン価格は1リットルあたり6,500ルピア(約63.0円)から8,500ルピア(約82.4円)に、軽油は5,500ルピア(約53.3円)から7,500ルピア(約72.7円)へと上昇し、インドネシア国民の家計に影響を及ぼした²⁴。その結果、海賊等は市場価格の高止まりする石油製品を狙ったとみられ、燃料補助金の削減は抜き取った油の横流しを目的とした海賊等事案の増加の一因となった可能性がある²⁵。また、海洋政策研究財団の上野英詞によれば、石油・燃料油の市場価格の現状とこれらが課税対象であるために抜き取り油の転売が利益の上がるビジネスとなっており、特に船舶用ガスオイル(Marine Gas Oil: MGO)の価格が比較的高く、闇市場の需要が高かったとしており、件数増加との関係を指摘している²⁶。

イ 海賊等の手段

この時期にみられる特徴として、海賊等の対象は金品や身代金を目的にした人質から、油の抜き取りや金属の原材料や船舶の予備品の窃盗に変化し、それと同時に海賊等は犯罪行為の所要時間を短縮させたことが挙げられる。海賊等は大抵、高速船で近づき船上に乗り込み、船そのものや人質

²² International Money Fund, *World Economic Outlook Database*, www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database.

²³ IMO, *Annual Report - 2019*, p. 1.

²⁴ 新田堯之「2カ国で実施された燃料補助金削減の意味」大和総研『東南アジア経済』2014年12月1日、

www.dir.co.jp/report/research/economics/emg/20141201_009206.html、

なお、2013年時点でインドネシアの歳出の中で燃料補助金が占める割合は16.7%。

²⁵ 『産経新聞』2014年9月6日、www.sankei.com/world/news/140906/wor1409060051-n1.html (2021年3月1日アクセス)、なお、2014年当時、国民の1日当たりの生活費は約2US\$とされている。

²⁶ 上野英詞「アジアにおける海賊行為と武装強盗事案の実態～ReCAAP 2014年次報告書と「抜き取り」事案報告書に見る特徴～2カ国で実施された燃料補助金削減の意味」笹川平和財団編『海洋情報時報』2015年3月26日、7頁。

を目的にはせず船上の物品や貨物を奪った後、無線など通信設備を破壊して逃走した²⁷。船に積まれている油の抜き取りについても手口はほぼ同じで、2011年に初めて被害報告を受けたこの手口は数人の実行犯がスピードボートでタンカーに近づき移乗するものであり、海賊等は短銃などで船員を脅し、別の仲間が船名を隠したタンカーを横付けして積み荷の油をポンプで移し替えた²⁸。また、抜き取りにおいて、襲撃者はほとんどの場合乗組員を傷つけることはせず、行動を見られないようにするためにキャビンに拘束、別のタンカーやバージに横付けした後、時には乗組員に手伝わせて積荷油を抜き取った²⁹。

ウ 海賊等への対策

2015年に過去最高の134件を記録した海賊等事案は、翌年には21件まで激減した³⁰。このことをReCAAPは、沿岸国が適切な調整のうえに共同してパトロールや監視の強化を行い、陸上での厳しい取り締まりの成果であるとしている³¹。2015年1月28日22時頃、約700トンの燃料を積んだタンカー「サン・バーディ(Sun Birdie)」から連絡が取れなくなったとの所有者からの連絡を受け、マレーシアの海事法令執行庁(Malaysia Maritime Enforcement Agency: MMEA)は速やかに船舶を出勤させ犯人を逮捕し「サン・バーディ」乗員の救出に成功した³²。また、インドネシア及びマレーシアでは2015年、「サン・バーディ」に対する犯罪集団を含む2つの組織に対する訴追を行い、引き続きいくつかの海賊等の黒幕とされる者も逮捕することに成功した³³。その結果、マ・シ海峡で問題視されていたプロダクトタンカーを主な標的とする抜き取り事案は2015年8月の事案を最後に収束した³⁴。

²⁷ 『産経新聞』2015年6月25日。

²⁸ 『産経新聞』2014年9月6日、なお、同記事では「抜き取り」を「サイフォンニング」と表記していたが、本稿においては「抜き取り」と表現することで統一する。

²⁹ 上野英詞「アジアにおける海賊行為と武装強盗事案の実態～ReCAAP 2015年次報告書に見る特徴～」笹川平和財団編『海洋情報特報』2016年2月17日、7頁。

³⁰ IMO, *Annual Report - 2019*, p. 1.

³¹ Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP), *Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia Annual Report 2016*, p. 16.

³² ReCAAP, *Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia Monthly Report for January 2015*, p. 12.

³³ 日本海難防止協会シンガポール連絡事務所編『マラッカ・シンガポール海峡レポート2016(2015年のシンガポール連絡事務所の活動報告)』日本財団、2016年、67頁。

³⁴ ReCAAP, *Annual Report 2016*, p. 16.

また、ReCAAPは、沿岸国の海上・陸上での活動だけでなく、マ・シ海峡を航行する船舶側も今までより警戒心が強化され、海賊等からの被害発生時に速やかな対応が取れるようになったことでマ・シ海峡の状況改善につながったと評価している。タグボート「ポシュ・バイキング(Posh Viking)」はマ・シ海峡を西航中、2名の海賊等により乗込みられブイを盗まれたが、船長は迅速に報告を行うとともに沿岸国間の円滑な情報共有が図られ、その結果犯人はインドネシア当局に逮捕され、盗難品を回収することに成功した³⁵。

(3) 現在の状況

ア 海賊等事案の発生傾向

IMOの報告によると、2019年に世界全体の海賊等事案発生件数は193件となり、2018年の223件から約14%減少し1996年以降の統計で最低となった。一方で、マ・シ海峡での発生件数は2018年に8件まで減少していたものの、2019年に入り45件に増加した³⁶。そのうち2件は乗組員が縄で拘束され、貴金属品、エンジン部品、金属くずなどが盗まれた。2019年12月20日には、ナイフで武装した6人の海賊等が石油タンカー「ジャグ・ラリット(Jag Lalit)」に乗り込み、乗組員は暴行を受けた³⁷。

これを受け、ReCAAPの黒木事務局長は、「海賊等が急増している現状を踏まえ、シンガポール海峡における監視・哨戒活動の強化を沿岸諸国に促す」と述べた。2020年2月、シンガポールは海上安保任務部隊を再編し、近隣の沿岸国との協力を強化する計画を発表したが、防衛アナリストのリズワン・ラーマト(Ridzwan Rahmat)は、海賊等行為の増加は対策の執行力低下に起因するものであると指摘、インドネシアが中国との領有権争いにより、南シナ海に多くの船舶を派遣していることから警備が手薄になっているとし、「シンガポール海峡の監視を担う艦隊はナトゥナ海(ナトゥナ諸島周辺の南シナ海)の監視活動も兼任している。インドネシア海軍司令官なら、どちらを最優先するか?」と問題を提起した³⁸。

イ 海賊等の手段

2019年における海賊等の手段は、マ・シ海峡の西航航路(北側)と東航航路(南側)でそれぞれ違いがみられた。西航航路では、大半のターゲットが

³⁵ Ibid.

³⁶ IMO, *Annual Report - 2019*, p. 2.

³⁷ Indo-Pacific Defense Forum 『シンガポール海峡の海賊対策で協力を図る近隣諸国』2020年1月、ipdefenseforum.com/ja/2020/02.

³⁸ 同上。

タグボートで牽引された「はしけ」であり、金属くずが盗まれ、乗組員の負傷報告はなかった。東航航路では、西航航路で大半を占めた「はしけ」に対する盗難は3件に留まり、主にバラ積み貨物船(8件)やタンカー(5件)が標的となり、乗組員が襲われ、脅迫され、負傷したという報告が上がった³⁹。また、ReCAAPによると、東航航路での16件中10件は盗難未遂に終わり被害がなかったと報告されており、残りの6件ではエンジンの予備品、金属くず、ツイストロック、ロープ、乗組員の私物などが盗まれた⁴⁰。

加えて、海賊等事案の発生時間帯にも違いがみられた。一般的に、これまでは標的に船舶に接近していることを察知されないよう、海賊等は船員の警戒心が薄れる夜間に出現することが多く、2019年においても東航航路では大半が夜間に生じた。しかし、西航航路では、夜間だけでなく日中にも海賊等事案が発生した⁴¹。このことについてReCAAPは、特に積載量が多いタグボートと「はしけ」は低速であり、加えて「はしけ」は有人ではないため、犯人は昼間の時間帯に大胆に窃盗を行ったと評価した。そして、ReCAAPは金属くずを積んだ「はしけ」を曳航するタグボートの船長に対し、警戒を強化し被害発生時は速やかに沿岸国と旗国に報告するよう求めた⁴²。

2 現在と過去との海賊等事案の発生態様の比較

本節では、前節において分析した3つの時期における海賊等事案の状況を元に、第1に海賊等の手段の変化を、第2に海賊等事案の発生場所の変化を研究する。それによって、沿岸国による対策は2018年頃までは効果があったものの2019年以降はそれが破綻したことを述べ、海賊等対策の持続性には限界があることを論証する。

なお、1990年代～2000年代における海賊等事案の増加の背景にあるとされる経済成長率や失業率といった要因は、最近ではそれが理由になるような顕著な悪化は確認できなかった(図3及び図4のとおり。)。また、リーマン・ショックの影響を受けた2008年～2009年の経済成長率の低下時期においても、海賊等事案の急激な増加は報告されていない。また、インド

³⁹ Gard, *Piracy incidents rise in Singapore Strait*, January, 2020, www.gard.no/web/updates/content/28972430/piracy-incident-rise-in-singapore-strait.

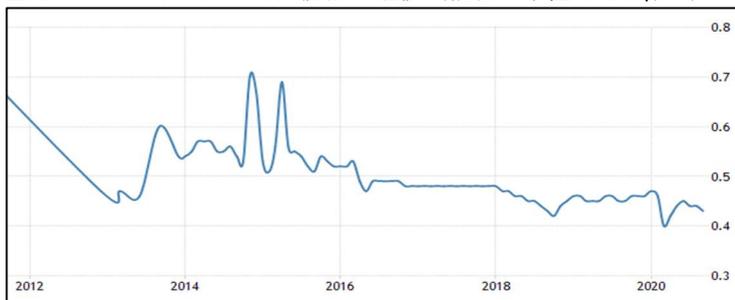
⁴⁰ ReCAAP, *Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia Annual Report 2019*, pp. 22-24.

⁴¹ Ibid.

⁴² ReCAAP, *Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia 1st Quarter Report January-March 2019*, p. 26.

ネシアにおけるガソリン価格の推移については図5のとおりであり、2010年代前半に見られた抜き取り事案の一因とされた燃料価格の高騰も最近では生起しておらず、海賊等事案の増加の直接的な影響はないと考えられる。

図5 インドネシアの石油価格の推移（縦軸の単位はUS\$/ℓ）



（出所）Trading Economics ホームページ。

（1）海賊等の手段

日本海難防止協会シンガポール連絡事務所によると、東南アジア地域における海賊等事案の類型は「こそ泥型」「追い剥ぎ型」「身代金要求型」「ハイジャック型」「ロビンフット型」に分類され、このうち「ロビンフット型」は、海賊等が得た金品等を付近住民に分配することにより、地域住民からの支持が得られているものであり、海賊等の手段のみに注目した場合、表1のとおり「ロビンフット型」を除く4つのタイプに分けることができる。

表1 東南アジアにおける海賊等の手段

類型	行為の概要	武装状況
こそ泥型	停泊又は錨泊する船舶に忍び込み、現金、船具、予備品等の金品を奪い逃走する。	拳銃、刀
追い剥ぎ型	航行する船舶に高速ボート等を利用して乗り組み、一時的に操船要員以外の乗組員を拘束し、現金、船具、予備品等の金品を奪い逃走する。	拳銃、刀
身代金要求型	航行する船舶に高速ボート等を利用して船舶に乗り組み、乗組員を拘束した上で、船主等に身代金を要求する。	自動小銃、拳銃
ハイジャック型	航行する船舶に高速ボート等を利用し急接近し、鍵縄等を利用して船舶に乗り組み、乗務員を殺害又は救命筏等で解放（投棄）した上で、船舶及び積荷を奪取、又は予め用意した別の船舶に積荷を積み替える。	自動小銃、拳銃

※いずれの行為も、通常夜間行われる。

（出所）日本海難防止協会シンガポール連絡事務所編『マ・シ白書 2006』

81頁を元に筆者作成。

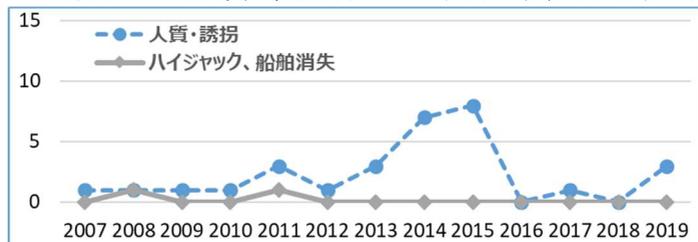
「こそ泥型」は、いわば陸上での泥棒・強盗の延長線上であり、乗組員が抵抗しない限り危害を加えられることは少ないとされる。「こそ泥型」は、「追い剥ぎ型」とともに、たまたまその場で遭遇した船舶が狙われる場当たりの犯行が多いと考えられている。

比べて「身代金要求型」や「ハイジャック型」はより大掛かりとなり、標的となる船舶の積荷・運行計画の把握など入念な準備に基づいて行われる。また、乗組員の身体・生命に危険が及ぶことも多く、身代金目的の場合、一般に身代金が支払われれば人質となった乗組員は解放されるが、身代金交渉が不調に終わったため乗組員が殺害されるケースも生起している⁴³。

これらの類型を各年代別の発生状況に当てはめれば、1990年代から2000年代に生じた海賊等事案は「身代金要求型」や「ハイジャック型」が多く、抜き取りによる海賊等事案が新たに加わった2010年代前半の手段は「追い剥ぎ型」を変化させたものといえる。そして近年はターゲットが「はしけ」上の金属くずやエンジンの予備品、乗組員の私物などであることから、「こそ泥型」の犯罪が横行していると推察できる。

次に、マ・シ海峡における人質・誘拐及びハイジャック・船舶消失事件の発生数を図6に示す。2010年代以降2014年・2015年はそれぞれ100件前後の海賊等事案が発生していたものの「身代金要求型」「ハイジャック型」犯行の件数は10件に満たない程度であり、特に船舶を乗っ取るハイジャック事案については2008年、2011年の各1件以外発生していない⁴⁴。

図6 マ・シ海峡における人質・誘拐及びハイジャック・船舶消失事件の発生数



(出所) ReCAAP, *Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia Annual Report 2019* を元に筆者作成。

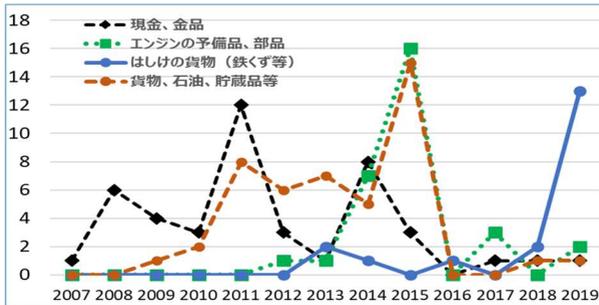
また、図7は船舶が海賊等の被害を受けた対象を示しており、油の抜き取りや貨物の移動はそれらが横行した2016年以降ほとんど発生しておら

⁴³ 『マラッカ・シンガポール海峡白書2006』80-82頁。

⁴⁴ ReCAAP, *Annual Report 2019*, p. 32.

ず、現在は「はしけ」の貨物を主な標的として海賊等事案が発生しているといえる⁴⁵。

図7 海賊等の盗難対象



（出所）ReCAAP, *Annual Report 2019* を元に筆者作成。

（2）海賊等事案の発生場所

2019年における海賊等の手段は、マ・シ海峡の西航航路（北側）と東航航路（南側）でそれぞれ違いがみられたが、各年代を通した場合、マ・シ海峡内における海賊等事案の発生場所は変化が見られたらうか。2000年代前半は、図8に示すとおり、スマトラ島北部のアチェ州に近いマラッカ海峡側での発生が主であったが、2005年以降マラッカ海峡での海賊等事案の発生はほとんど見られていない。その一方で、2010年代以降、海賊等事案の発生はシンガポール海峡において目立っている。

図8 マラッカ海峡、シンガポール海峡それぞれの海賊等発生件数

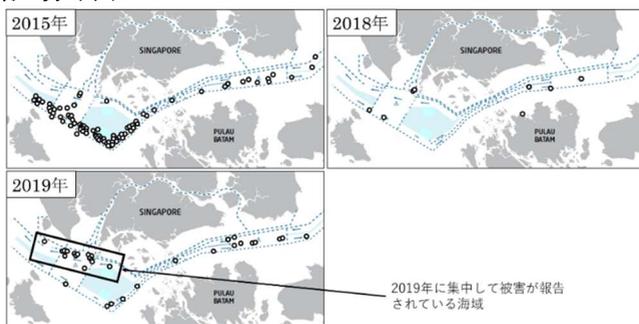


（出所）IMB, *ICC-IMB Annual Report* ; IMO, *Annual Report* ; ReCAAP, *Annual Report* を元に筆者作成。

⁴⁵ Ibid., p. 33.

次に、シンガポール海峡における海賊等事案の発生数の分布図について、2010年代に入り最も海賊等事案が発生した2015年、その後最も減少した2018年と2019年のものを図9に示す。これらを比較すると、2019年に太線で囲まれた地域では発生件数の増加が目立っている。一方で、その他の地域においては海賊等事案の発生は少なく、対策は効いているものと推察できる⁴⁶。

図9 2015年、2018年及び2019年のシンガポール海峡における海賊等事案の分布図



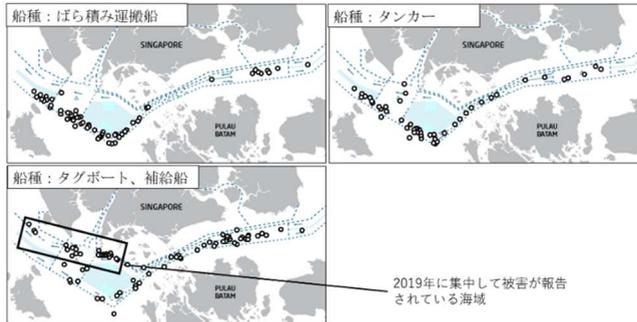
(出所) ReCAAP *Annual Report*, 2016年～2020年を元に筆者作成。

また、2007年～2018年における船種別での海賊等事案の発生の分布図を図10に示す。これらと2019年の海賊等事案の分布図を比較すると、タンカー及びばら積み運搬船の被害が集中していた海域では現在海賊等事案がほとんど発生していない一方、「はしけ」に対する被害は減っていない⁴⁷。すなわち、海賊等はタグボートの活動海域に集中しており、結果として海賊等が成功した地域では繰り返し同型船舶を対象に犯罪を繰り返しているものといえる。

⁴⁶ Ibid., p. 22.

⁴⁷ ReCAAP, *Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia Annual Report 2018*, pp. 53-54.

図10 2007年～2018年のマ・シ海峡における被害船種別海賊等事案の発生分布図



出所：ReCAAP, *ANNUAL REPORT 2018*, pp. 53-54 を元に筆者作成。

3 結論（海賊等がなくなる原因）

本稿では、2018年までは効果のあった沿岸国による海賊等対策が、2019年では破綻している可能性があるとの仮定から、マ・シ海峡における海賊等事案の発生とその対策の変遷を1990年代から2000年代、2010年頃から2016年頃、2017年頃から現在の3つの時期に分けて整理した。その結果、1990年代～2000年代における海賊等事案の増加の背景にあるとされる経済成長率の低下や失業率、2010年代前半の海賊等事案の増加要因として挙げられた燃料価格の上昇は、2019年の増加には影響していないことが確認された。そして、海賊等事案は、1990年代から2000年代に多く見られた「身代金要求型」や「ハイジャック型」から2010年代前半には抜き取りをはじめとした「追い剥ぎ型」に変わり、さらにはタグボートで牽引された「はしけ」にある金属くずやエンジンの予備品を狙いとした「こそ泥型」の犯罪を多発させていることが分かった。加えて、海賊等事案の発生場所を分析した結果、タンカー及びばら積み運搬船の被害が集中していた海域は現在も対策により海賊等事案がほとんど発生しておらず、その一方で海賊等はタグボート等の活動海域にて繰り返し「はしけ」を対象に事件を発生させていることが判明した。

海賊等事案の発生増加との相関関係を論証する要因は、他にも政治的な要因や沿岸国の具体的な取り組みに対する成否などが考えられる。ただ、少なくとも今回導出した海賊等事案の発生場所や手段の変化は2019年における海賊等事案の発生数増加と関係があると言えるであろう。それぞれの時期における海賊等事案の増加・減少要因をまとめたものを表2に示す。

表2 海賊等事案が急増した各年代における海賊等増加・減少要因

年代 増加・減少要因	1990年代～ 2000年代	2010年～ 2016年	現在
経済	経済成長低下 失業	石油価格高騰	
海賊等の手段	身代金要求型 ハイジャック型	追い剥ぎ型	こそ泥型
海賊等事案の 発生場所	マラッカ海峡	シンガポール海峡	シンガポール海峡 の一部海域
海賊等対策	沿岸国をはじめ、 本格的に対策を開始	組織改編するなど、 対策を強化	

(出所) 筆者作成。

前述のヘイスティングスは、2015年前後の海賊等事案の増加に関し、「海賊等はその行為に必要な政治的、時間的、経済的要因への依存を最小限に抑え、取り締まり側の海賊等対策に適応させ」、「転売価値のある船のハイジャックや誘拐による身代金の要求は一度により多くの金を得ることが一方で時間的要因に大きく依存することから、海賊等は船舶そのものではなく船舶の保有する貨物に注目し、石油等の抜き取りや洋上での積荷の移動を行うことで比較的短時間で犯行を済ませ、取り締まりに遭うリスクを回避することに成功した」と述べ、「海賊等の取り締まりへの適応には限界がある」と結論付けている⁴⁸。しかし、2019年以降の海賊等事案の増加を根拠に、海賊等の適応に限界があるというヘイスティングスの主張は⁴⁹、裏を返せば海賊等対策を行う沿岸国側にも当てはまるといえる。つまり、沿岸国は、海賊等による石油等の抜き取りや洋上での積荷の移動に対する取り締まりは成功した一方で、海賊等は取り締まりができていない地域を避けて活動を行い、加えて短時間で利益を得ることのできる手段に着目し、「こそ泥型」の盗難を行うことに成功したのである。今後、沿岸国等は引き続き海賊等が考案する手段に対策を講じることで、一時的には海賊等事案の発生数を減少させられることが見積もる。しかしながら、これまでも見られた海賊等事案の急増が示すように、海賊等も新たな取り締まりに対して新たな場所・手段を見出すだろう。その一例として、欧州地域では新たな船舶への脅威として2016年頃から「サイバー海賊」と呼ばれる犯罪の被害が発生し、新たな対策が求められている。「サイバー海賊」は、事前に貨物会社をハッキングして高価な貨物を選定し、標的とした船舶に乗り込んだ

⁴⁸ Hastings, "The Return of Sophisticated Maritime Piracy to Southeast Asia," pp. 5-13.

⁴⁹ Ibid.

後はバーコードを使って特定のケースを捜索し中身を盗み出すことで、短時間での高利益獲得に成功している⁵⁰。同様にマ・シ海峡でも、今後は「サイバー海賊」を含め、対策効果を破綻させるような新たな手段を海賊等は見出すことが予想される。そうすれば、海賊等と取り締まり側双方の対応はお互いに「いたちごっこ」の関係が続き、互いに対策を繰り返す。したがって、結局は両者とも決着が着かず、対策側としては海賊等事案を完全に無くすことできないのではないだろうか。

おわりに

海賊等は時間的要因の制約を打破するために対象を船舶そのものや人質から積荷へと変え、さらには「はしけ」に積んだ金属くず等にシフトさせた。人質や船舶自体といった獲得対象に比べ、被害額といった観点では海賊等事案の発生に対する被害規模は相対的に下がったかもしれないが、海賊等は当然ながら犯罪行為であり、その横行を許してはならない。本稿では、海賊等への対策には限界があり、海賊等事案はなくなると結論付けたが、当然それは筆者が望む将来ではない。海賊等が根本的になくならず、次々に手段を変えるのであれば、対策側もそれに迅速に対応し続ける能力を持たねばならない。

最後に、沿岸国側が海賊等への対応能力を高め、犯罪を撲滅するために絶え間ない努力を続けてきたことを述べたい。ソマリア沖・アデン湾では現在の発生件数が低い水準で推移しているとされているが、それは、わが国をはじめ約30か国の軍艦派遣などが功を奏した結果であり、ソマリア自身の取り締まり能力はいまだ不十分であるとされている⁵¹。一方で、マ・シ海峡の沿岸国はいずれも安定した主権国家であったため、各国独自によって沿岸警備能力を構築する準備が整っていた⁵²。そして、2006年にはマレーシアで海洋の法執行機関が11もあることを解消するためMMEAを立ち上げてコーストガード体制を構築し、インドネシアでも海上治安調整機構(Badan Keamanan Laut: BAKORKAMLA)が発足し、12の分散した海上治安機関を一元化する体制を整えた。また、MMEAとBAKORKAMLAには、日本の海上保安庁からアドバイザーが派遣され、沿岸国各国は、一

⁵⁰ Pierluigi Paganini, "Real Pirates Used Hacking Techniques to Raid a Shipping Company," *Security Affairs*, March 4, 2016, securityaffairs.co/wordpress/45023/cyber-crime/45023.html.

⁵¹ 防衛省『令和2年版 防衛白書』384頁。

⁵² 内田「海上犯罪抑止政策」76頁。

層海上警備を充実する施策をとるようになった⁵³。さらに、ReCAAPの本部を置くシンガポールでは、小型無人航空機／水上艇、パノラマ電子光学センサーによる監視システムの導入を発表し、マレーシアにおいても巡視船やレーダー基地建設に着手する等さらなる海上警備の強化に努めている⁵⁴。その成果として、マ・シ海峡での発生件数が増えた一方で、沿岸国の執行機関が船上で盗難中の海賊等をタイムリーに逮捕するなどの報告も挙がってきている⁵⁵。大量貨物については海上輸送が主流である今日、マ・シ海峡が世界全体を結ぶ海上交通路の安全を確保するという意味で重要な位置にあり、引き続き、同海域の海賊等事案及びその対策は注視する必要がある。

⁵³ 山田「海賊の変遷」11頁。

⁵⁴ 日本海難防止協会シンガポール連絡事務所編『マラッカ・シンガポール海峡レポート2017（2016年のシンガポール連絡事務所の活動報告）』22頁。

⁵⁵ たとえば、ReCAAP, *Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia Half Yearly Report January - June 2019*, p. 34 を参照。

戦略的コミュニケーションの必要要件

— 米軍のイラク戦争を事例に —

岡田 茜

はじめに

米国は20世紀の度重なる戦争において数々の教訓を導き出してきた。それは戦略的コミュニケーション(Strategic Communication: SC)についても同様であり、2001年以降のアフガニスタンでの対テロ戦争、それに続くイラク戦争において対反乱作戦等を行う中でSCの重要性が認識され、政府全体の主要な政策課題の一つとして取り扱われたことで、さらなる概念の具体化が図られることとなった¹。その後、SCに関する取り組みや研究が進み、SCは政府の活動や外交の手段に取り入れられ、近年では日本でもその重要性が認識されている。

イラク戦争の教訓に関しては、対反乱作戦や戦後処理にかかるものは多く研究されているものの²、開戦時やイラクの治安が悪化する以前のSCに関する研究は多くない³。しかし、この戦争は、戦争の正当性を世界に対して説明する必要に迫られたり、イラク占領後の不祥事に関して弁明する必要が生じるなど、SCが決定的に重要となる局面が多く見られた。それでは、このような状況において、米国は自らの正当性を示し有利な状況をつくりだすためいかなるSCを行ったのだろうか。そして、それらは成功したのか、それとも失敗だったのだろうか。更に、成功と失敗を分けた要因は何だったのだろうか。

上記の問いに答えるため、本稿では第1にSCの定義とその手段について整理し、分析枠組みとして、軍事活動を用いたSCを成功させる上で必要な条件を導出したのち、第2にSCの重要性がより強く認識されるきっかけとなったイラク戦争での活動、特に開戦時から、イラク戦争をめぐる

¹ 味崎利光「我が国の戦略的コミュニケーション(SC)の現状と今後とるべき方策について—防衛省・自衛隊を中心に」『エア・パワー研究』第6号、2020年、115頁。

² たとえば、Ralph O. Baker, “The Decisive Weapon: A Brigade Combat Team Commander’s Perspective on Information Operations,” *MILITARY REVIEW*, May-June 2006, pp. 13-32 など。

³ イラク戦争開戦当時はSCという概念はないものの、本稿では後述するSCの定義に当てはまるものをSCと総称して論じる。

世論のターニングポイントであるアブグレイブ刑務所の捕虜虐待事件までの期間に焦点を当てて、当時どのような情報活動（プロパガンダを含む）が行われたかを明らかにする。そして最後にこれらの活動を SC の観点から評価することを試みる。

1 戦略的コミュニケーションの概念の整理

(1) 戦略的コミュニケーションとは何か

米ランド研究所のクリストファー・パウル（Christopher Paul）は、SC の定義が米国内だけでも公的機関に 6 個、学者等による有力な定義が 14 個以上あると紹介し、SC の困難さや SC の境界の曖昧さについて言及するとともに⁴、こうした SC の認識の理解や認識の差異が、認識共有、具体的な問題の特定とそれに対する解決策の導出を困難にしていると指摘している⁵。そこでまず、SC とは何かを理解するために、SC 研究の先進国である米国や英国およびパウルに代表される SC 研究者たちによる SC の定義を表 1 に整理し確認する。

表 1 米国政府等および研究者による SC の定義

国・組織等	定義
ホワイトハウス ⁶	言葉および行動の同期、並びにそれらが選択した相手にもどのように認知されたのかということ、さらに、広報、広報外交および情報作戦により実施されるものを含む、意図する相手に対して故意に伝達し、関与することをねらいとした計画と活動
米国防省 ⁷	米国の利益、政策、目的を促進するための有利な条件を創造、強化、保持するために、主要なオーディエンスを理解し関与するという、明確な目標を持った米国政府による努力であり、国家権力の全ての手段による行動に同

⁴ Christopher Paul, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*, Contemporary Military, Strategic, and Security Issues, Praeger Security International Series, April 2011, pp. 2-3.

⁵ Christopher Paul, “Strategic Communication” is Vague: Say What You Mean” *Joint Force Quarterly*, No. 56, January 2010, pp. 10-13.

⁶ White House, *National Framework for Strategic Communication*, March 2010, p. 2.

⁷ U.S Department of Defense, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, *Joint Publication 1-02*, November 2010, p. 226.

	期する (Synchronized) よう調整されたプログラム、計画、テーマ、メッセージ、成果を通じて実施されるもの
英国国防省 ⁸	国防をオーディエンスの態度、信念および行動に影響を与えるコミュニケーションの手段として使用することにより国益を増進すること
NATO ⁹	NATO のねらいを進展させるとともに、同盟の政策、作戦および活動を後押しするための NATO のコミュニケーション活動と能力—広報外交、広報、軍事広報、情報作戦、心理作戦—の調整された適切な使用
パウル ¹⁰	国家目的を後押しするために、選択されたオーディエンスに対して通知し、影響を与え、又は説得する意図をもった連携された行動、メッセージ、イメージおよびその他シグナルを送る行為又は関与の形態
青井千由紀 11	国家の「戦略」、すなわち目標や優先事項を実現するために明確な意図をもって行う情報発信

(出典) 筆者作成

このように SC とは、これを使用する主体によって定義がやや異なっているため、ここでその目的と手段を整理する。

まず SC の目的について考察する。ホワイトハウスは「意図する相手に対して故意に伝達し、関与すること」というやや曖昧な表現をしている。これを補足するように米国防省では「米国の利益、政策、目的を促進するための有利な条件を創造、強化、保持するために、主要な相手 (オーディエンス) を理解し関与する」と定義している。英国国防省は「国益を増進する」、NATO は「NATO のねらいを進展させるとともに、同盟の政策、作戦および活動を後押しする」、青井は「国家の『戦略』、すなわち目標や優先事項を実現する」ことと定義しており、より SC を行う上での目的が明確である。以上のことから、SC の目的は①相手にメッセージを伝え、何ら

⁸ UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine 2/19 Defence strategic communication: an Approach to Formulating and Executing strategy (JDN 2/19)*, 2019, p. 4.

⁹ NATO, *NATO Strategic Communications Policy*, September 2009, p. 1.

¹⁰ Paul, “Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates,” p. 3.

¹¹ 青井千由紀「世界を見渡し、日本を見つめる『戦略的コミュニケーション』の研究者」東京大学、2020 年 7 月 30 日、/www.u-tokyo.ac.jp/focus/ja/features/voices094.html。

かの形で関わることそれ自体、②SC実施者の目的(国益や政策)を達成すること、の2点であるといえる。

次にSCの手段について、米国防省は「国家権力の全ての手段による行動に同期するよう調整されたプログラム、計画、テーマ、メッセージ、成果を通じて実施」するとしており、政策と同期した軍の働きを重視している。NATOにおいては「コミュニケーション活動と能力—広報外交、広報、軍事広報、情報作戦、心理作戦—の調整された適切な使用」と情報発信を重視している一方で、英国防省は単に「国防」そのものをコミュニケーションの手段としている。これは英国軍の活動すべてがSCにあてはまることを意味しているためであると考えられる。

以上のことから、SCとはSC実施者の国益や政策を達成するために、相手にメッセージを伝え、何らかの形で関わることを目的とした情報発信を中心とした相手に影響を及ぼすための活動であり、殊に軍隊が行うものは国家の意思と整合が図られていることが重要であるといえる。

(2) 戦略的コミュニケーションに必要なものは何か

では、SCを行う上で重要視すべき点は何であろうか。表1に示した定義の中で共通して重要視されている点として、SCを伝える「ナラティブ」と「オーディエンスの理解」、そして「国家戦略と軍事活動の同期」が挙げられる。ここではこの3点の重要性と考慮すべき事項についてさらに分析する。

ア ナラティブ

青井はナラティブとは「政治主体が国際政治の過去、現在、未来について共有された意味を構築したものであり、これによりオーディエンスに影響を与え行動を形成するための手段」と整理している¹²。英国防省では軍事力を用いる場合について、政策目標の正当性を裏付ける首尾一貫したナラティブとカギとなるメッセージが重要であり、これにより軍事力を使う上での道徳的権威を提供するとし、ナラティブをもとに発信したメッセージが言語や文化の違いを乗り越えオーディエンスに幅広く理解され、オーディエンスに理解されて初めて軍事行動が意味を持つとしている¹³。

ナラティブの構成は①現在の状態：正されるべき誤り、または保持されるべき望ましい状態②未来の状態：現在の状態の維持であるか、または転

¹² Chiyuki Aoi, “Japanese Strategic Communication: Its Significance as a Political Tool,” *Defence Strategic Communications*, Vol. 3, November 2017, p. 75.

¹³ *JDN 2/19*, p. 6-7.

移か終了③達成するための手段④正当化:変更または現在の状態の維持がなぜ必要か、を含む必要があるとされている¹⁴。

イ オーディエンスの理解

効果的な SC のためには、誰(何)を対象にするか、すなわちオーディエンスを明確にし、理解する必要がある¹⁵。特に軍事力を用いる場合には、政府が行動を変えたい、あるいは維持したいと考えているオーディエンスを特定することが重要となる。対象となるオーディエンスを誤解すると、活動が否定的に受け取られ、ミッションの失敗につながる危険性があるためである¹⁶。意図した効果を生み出し、望ましい結果を達成するためには、オーディエンスの分析と、いかにナラティブを生み出し伝えるかという情報環境の分析が不可欠である¹⁷。

ウ 国家戦略と軍事活動の同期

SC をめぐる動きのうち興味深い点として、米国防省は 2012 年に SC 政策実施上の問題点は従来の人員・組織との重複および役割・機能の曖昧さであると指摘し、このような混乱を避けるため、これ以降は SC という用語を使用せず、「同期コミュニケーション (Communications Synchronization)」という用語を使用することとした点が挙げられる¹⁸。さらに 2013 年 12 月、“Commander’s Communication Synchronization (指揮官のコミュニケーション同期: CCS)”と題する統合ドクトリンノート(以下、JDN 2-13)を策定し、軍レベルの SC の手順を刷新した¹⁹。味崎は米軍のこの一連の動きを、作戦の計画・実施段階における業務手順を戦略レベルから戦術レベルに至るまで細かく規定するとともに、情報作戦など関連する作戦との関係性なども示すことで、SC の管理のさらなる徹底を図る必要があったためと分析している²⁰。JDN 2-13 において CCS を「SC の目標を達成するために、テーマ、メッセージ、イメージ、オペレーション、アクションを調整し、同期化するプロセスであり、関連するすべての活動の

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Paul, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*, p. 157.

¹⁶ *JDN 2/19*, p. 5.

¹⁷ Ibid., p. 8.

¹⁸ George E. Little, “Memorandum for Commanders of the Combatant Commands,” *U.S. Department of Defense*, November 28, 2012.

¹⁹ U.S. Joint Staff, “Commander’s Communication Synchronization,” *Joint Doctrine Note 2-13*, December 2013.

²⁰ 味崎「我が国の戦略的コミュニケーション(SC)の現状と今後とるべき方策について」116頁。

統合と同期化を通じて、戦術レベルまでテーマとメッセージの整合性と一貫性を確保するもの」²¹と定義していることから、米軍はSCにより目的(国益や政策)を達成するためには、政策レベルから戦術レベルまですべての活動とナラティブを同期させることが必要不可欠と強く認識していることがうかがえる。

以上のとおり、軍事力を用いた効果的なSCを行うためには、①説得力のあるナラティブを発信するために、②対象であるオーディエンスを明確に設定し十分に理解した上で、③政策レベルから戦術レベルまで一貫して同期した行動を行う、ことが重要であるといえる。

以後、これらの3つの要素を分析枠組みとして、イラク戦争、特に開戦からアブグレイブ刑務所での捕虜虐待事件が起こるまでの間に、米国はどのようなナラティブを作り上げ、オーディエンスに対しどのように発信していったのかについて注目し、分析する。

2 イラク戦争の経緯

(1) 開戦まで

2001年9月11日、ボストン空港とダレス空港をそれぞれ離陸した旅客機がハイジャックされ、世界貿易センター・ツインビルおよび米国防省ビルに相次いで激突した。ジョージ・ブッシュ(George W. Bush)大統領と米政府は直ちにこれを「テロ」事件と認定、アフガニスタンに拠点を持つアルカイダ(Al Qaeda)によるものと断定するとともに、アルカイダを支援しているとしてサダム・フセイン(Saddam Hussein)政権のイラクに強硬姿勢を取るようになった。国連安全保障理事会(安保理)が「テロ行為により引き起こされた国際の平和と安全の脅威にあらゆる手段で戦う」²²決意を表明したことを足掛かりに、米英を中心とした有志連合は10月7日に「不朽の自由作戦」を開始し、11月13日にアフガニスタンの首都を制圧、12月の暫定行政機構の発足によりこの戦闘は一応の終結に至った。この武力行使は国連憲章第51条による「事前に国連決議を必要としない集団的自衛権の発動」という論理であり、広く認められた²³。すなわち、「不

²¹ JDN 2-13, p. I-2.

²² Security Council Resolution (SCR)1368, September 12, 2001, preambular para. 2.

²³ 鈴木滋、福田毅、松葉真美「テロ特措法の期限延長をめぐる論点—第168回臨時国会の審議のために—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第594号、2007年、6頁。

朽の自由作戦」の実施に当たっては、広くその正当性が承認されていたといえる。

2002年1月29日、ブッシュ大統領は一般教書演説でイラクをイラン、北朝鮮とともに「悪の枢軸国」に名指しすると、9月12日には国連総会の場でイラク政府に対し、大量破壊兵器の放棄、テロ活動に関与しないことなどを定めた国連安保理決議違反²⁴を激しく糾弾する演説を行い、イラクの大量破壊兵器破棄のためには強硬手段も辞さないという姿勢を国際社会に強く印象付けた²⁵。さらに9月17日には「先制攻撃、政権体制の変更、軍事的優位性の維持」の3つを柱とした国家安全保障戦略を発表した。これはイラクとその支援を受けたテロリスト集団が米国とその同盟国に対し大量破壊兵器を使う可能性が存在し、これに対しては軍事力で予防する必要がある、という論理であり、言い換えれば「米国はイラクに対して自衛のために先制・予防攻撃をする権利がある」と主張する内容であった²⁶。

11月8日、国連安保理においてイラクへの武装解除を求める決議²⁷が全会一致で採択されると、ブッシュ大統領は「イラクがこれに従わない場合はイラクに対し武力行使を行う」という姿勢を明確にした²⁸。ところがイラクはこれを受け入れ、国際連合監視検証査察委員会および国際原子力機関がイラク国内の査察を開始した。12月19日、査察団は安保理にイラクが提出した報告書の内容の初期の評価として、大量破壊兵器について不十分な説明しか提示されていないことを示唆したことにより、安保理は査察の継続の必要性を認めることとなった²⁹。ブッシュ大統領はこういった国連のプロセスを疑問視するとともに、湾岸戦争で達成しえなかったフセイン政権打倒という決意を固めていき、兵力を小規模ずつ展開し、戦争の準備を始めていた³⁰。

2003年1月28日の一般教書演説でブッシュ大統領は、大量破壊兵器の脅威のほかに、フセイン大統領によるテロ集団への支援を明言するととも

²⁴ UNSCR 687 (1991年4月3日)、湾岸戦争終結に際し、和平の条件を定める。

²⁵ 酒井啓子『イラク 戦争と占領』岩波書店、2004年、68-69頁。

²⁶ 山下光「イラク戦争と国連安全保障理事会—武力行使の正当性の問題を中心に—」『防衛研究所紀要』第7巻第1号、2004年、82頁。

²⁷ UNSCR1441 (2002年11月8日)、イラクが武装解除義務の重大な不履行を続けていると判断し、さらなる情報開示と査察の全面受入れおよび武装解除を求めるもの。

²⁸ 山下「イラク戦争と国連安全保障理事会」83頁。

²⁹ 同上、86頁。

³⁰ ボブ・ウッドワード『攻撃計画 ブッシュのイラク戦争』伏見威蕃訳、日本経済新聞社、305-324頁。

に「イラク人民のフセインからの解放」を主張し、武力行使の正当性を国内に強くアピールした³¹。一方、安保理では常任理事国であるフランスを中心とした数か国がイラクでの査察の継続、すなわち開戦の不支持を表明し、多くの国が賛同した。しかし、ブッシュ大統領は武力行使の意思を曲げることはなく、3月6日の「イラクに対する軍事行動は国連決議に縛られない」と発言する。この発言を受けフランスが拒否権の行使を明言し中国およびロシアもこれに同意するも、米国は17日に外交交渉の打ち切りを宣言、同日フセイン政権に対して有志連合による軍事攻撃の最後通告を行うに至った。

以上のことから、ブッシュ大統領は国連の後ろ盾無しに対イラク武力行使の正当性を主張する必要がある、依拠した理由は①大量破壊兵器に関する安保理決議違反がもたらす国際平和への脅威³²、②ブッシュ・ドクトリンで強調されたテロ集団とテロ支援国家が米国の安全にもたらす脅威に対する先制的な自衛権の発動³³、③イラク人民のフセインからの解放、の3点であった。しかし、これらの理由は決定的な証拠に欠けるものであった上に国際法上の根拠も乏しく、国連や国際社会の同意も得られにくいものであった。このため、ブッシュ大統領はイラクとの開戦前から、そして戦闘が終了した後においても、自己の正当性を米国内外に示し続ける必要があったのである。

(2) 戦争の正当性を発信する

「テロとの戦いをいかに戦うか」という命題に対し、超党派の議員からなる「米国に対するテロリストの攻撃に関する国家委員会 (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States)」が2002年11月に創設された。この委員会の最終報告書には、米国がイスラム世界において自らの価値を積極的に定義し、米国が世界の支持を獲得するための情報発信の重要性が述べられている³⁴。また、イラク国内でのあからさまなプロパガンダとして2002年12月以降、イラク領空においてC130輸送機6機で編成されたコマンド・ソロ部隊が既存のラジオと同一の周波数で、すなわち一種の電波ジャックを行ってアラビア音楽とアメリカポピュラー

³¹ 酒井『イラク 戦争と占領』81頁。

³² 山下「イラク戦争と国連安全保障理事会」83頁。

³³ 同上。

³⁴ 矢野哲也「米国のストラテジック・コミュニケーション(SC)政策の動向について」『防衛研究所紀要』第13巻第3号、2011年、6頁。最終報告書の提出は2004年であるが、この間様々な取り組みがなされた。

音楽を交えてイラク兵らに投降を呼びかけ、ビラの散布を行うという電子心理戦を行った³⁵。

戦時のメディアと軍の関係にも大きな変化があった³⁶。ブッシュ大統領が主張したイラクのテロ組織との関わりや大量破壊兵器に関する疑惑に対し、アメリカ国内ではメディアを巻き込んでこれに追随する動きが多く見られ³⁷、結果としてこれらの疑惑が曖昧なままに開戦へと進んだ。これは一種のプロパガンダによるイラクに対する先制攻撃が実施されたことの証左と橋本は分析する³⁸。さらにドナルド・ラムズフェルド(Donald Rumsfeld)国防長官は2002年10月30日に、「イラクとの戦争があったときにはジャーナリストを米軍に従軍させる用意がある」と公表した³⁹。この取材方式が「エンベッド式従軍取材」であり、2003年2月3日にその細部要領(Public Affairs Guidance: PAG)を示した⁴⁰。PAGには兵士と記者の安全を守るための「基本原則(Ground Rules)」が示されており、従軍記者はこれに同意し、署名することが求められた。この基本原則の主要点は、記者の所有物の損傷や記者自身の死傷について米国政府を告発しないという同意と、公表可能な情報と公表禁止の情報についてである⁴¹。これらの制約はあったものの、基本的に報道内容の検閲は行われず、記者たちは配属された部隊の中で自由に取材し報道することができたという⁴²。実際に開戦の約2週間前から5月1日の大規模戦闘作戦終了までの間に報道機関250社以上、

³⁵ 同上。

³⁶ 宝利尚一「欧米メディアの戦争報道(上)」『北海学園大学人文論集』第29号、2004年、69-70頁。米政府と米軍はベトナム戦争以降、メディアの戦争報道に対して徹底的な情報管理と情報統制を実施していた。直近の湾岸戦争では「プール制」というメディアを特定の場所に集め、そこで公開した情報のみを報道させるという手法を採用した。この手法は軍とメディア、メディア間の軋轢を生み、湾岸戦争終了後マスコミ17社から国防省へ戦争報道における自由取材を原則とする要望書が提出された。

³⁷ 海部一男「イラク戦争におけるブッシュ政権の情報操作とメディアの責任」『NHK放送文化研究所年報2004』第48集、2004年、85-89頁。

³⁸ 橋本晃『国際紛争のメディア学』青弓社、2006年、120頁。

³⁹ 若松孝司「イラク戦争におけるメディア報道に関する一考察」『愛知淑徳大学論集—文化創造学部—』第4号、2004年、72頁。

⁴⁰ U.S. Department of Defense, *Public Affairs Guidance (PAG) on Embedding Media during Possible Future Operations/Deployments in the U.S. Central Commands (CENTCOM) Area of Responsibility (AOR)*, Message, 101900Z FEB 03, February 10, 2003.

⁴¹ PAG, pp. 7-9. 公表可能な主な情報としては①友軍勢力の概要②攻撃対象となった軍事目標③作戦に関与した部隊、等14項目であり、公表禁止情報については報道により作戦・人命に危険をもたらすもの19項目である。

⁴² 野島剛『イラク戦争従軍記』朝日新聞社、2003年、123-125頁。

従軍記者のべ800人以上がこの取材方式で米軍とともに戦地に赴いた。このうち米国以外の報道陣は約150人であり、その中にはカタールに本社を置くアラブ世界のTV局アルジャジーラや中国の新華社通信の取材陣も含まれていた⁴³。また、日本からは共同通信社、朝日新聞、読売新聞、NHKの記者がこの取材に参加している⁴⁴。

2003年3月20日早朝のバグダッドへの空襲でイラク戦争が始まった。同時に米英地上部隊がイラク南部のクウェート国境地帯から侵攻を開始、4月5日には首都バグダッドに到達、開戦からわずか6週間後の4月9日には首都のほぼ全域を支配下に置いた⁴⁵。

大規模な従軍取材を認めることは、湾岸戦争時のメディア統制と比べて軍にとって危険性の高い方法であった。従軍記者たちの安全を守る必要がある上に、情報環境の進展に伴い報道内容を規制することができないからである。だが、いざ戦闘が始まると、エンベッド式従軍取材の効用がすぐに表れた。テレビのリポーターは当時の最新の通信機材を用いて、米軍部隊が砂漠を進軍する様子や兵士の姿、イラク軍との圧倒的な戦力差の戦闘などをほぼリアルタイムで世界中に送り続け、TV局は米国側に有利で愛国的な報道を行うことによって、より多くの視聴者を獲得することができた⁴⁶。また、アンドリュー・リンドナー（Andrew Lindner）の調査では、イラク戦争の初期の戦闘では新聞の一面に掲載された記事のうち、71%がエンベッド式従軍取材に参加した記者によって書かれ、その記事の多くは兵士の経験を情報源とし軍事的な成功を強調する傾向があったという⁴⁷。結果として、エンベッド式従軍取材方式を採用したことにより、軍にとって概ね好意的な報道を量産するという現象がイラク戦争で見られた。つまり、米軍は犯した危険以上の元を取り、戦争の結果よりも戦闘の成功を強調して国内外に広く知らしめることを、メディア利用することで最小限度のコストをもって成功したといえる⁴⁸。この傾向は特に英語圏の国で顕著であったといえる。

⁴³ 若松「イラク戦争におけるメディア報道に関する一考察」76頁；野島『イラク戦争従軍記』121頁。

⁴⁴ 野島『イラク戦争従軍記』22頁。

⁴⁵ 若松「イラク戦争におけるメディア報道に関する一考察」70頁。

⁴⁶ 同上、75頁。

⁴⁷ Andrew M. Lindner, “Controlling the Media in Iraq”, *Contexts*, Spring 2008, p. 38. 本調査では、イラク戦争の最初の6週間における5つの英字誌の156人のジャーナリストによる742本の記事を調査している。

⁴⁸ Lindner, “Controlling the Media in Iraq,” p. 37.

(3) 正当性のゆらぎ

2003年5月1日にブッシュ大統領は「イラクにおける大規模な戦闘作戦は終了した」と事実上の戦勝宣言を行ったものの⁴⁹、開戦理由の一つであった大量破壊兵器の発見には至らなかった。戦後処理に関する計画や治安維持にあたる兵士の数が不十分であったこともあり⁵⁰、イラク国内の治安は悪化の一途をたどり、米国はイラク戦争への支持率が低下する状況⁵¹においても大規模な兵力をイラク国内にとどめておかざるを得なくなる⁵²。5月下旬からはイラク駐留の米兵を狙ったテロ攻撃が頻発し、事実、勝利宣言の2か月後の7月18日には米兵の死者は湾岸戦争のそれを上回る148人となり、その後も「正体不明の爆発」「不明の射撃」等で命を落とす兵士の数は増えていった⁵³。このような長期の異なる文化での生活や、命の危険などから兵士のストレスは確実に増加した⁵⁴。この時まさに米国は、米国による占領の正当性を軍内部はもちろん、米国内や国際社会、そしてイラク国民に示す必要があったといえる。

しかし米陸軍の諜報部隊はテロに関する情報を収集する目的で多くの市民を捕まえ、バグダッド近郊の刑務所に拘束するようになった⁵⁵。この目的のため、イラク国内で最も大規模なアブグレイブ刑務所の指揮権限が「尋問と情報収集を目的とするため」に第800憲兵旅団から第205諜報旅団へ移された。しかし現場では尋問の技術を持たない憲兵隊の兵士に尋問を行わせており、時に尋問とはかけはなれた虐待が行われていた⁵⁶。2004年1月、第372憲兵中隊の兵士の内部告発により捕虜への虐待が発覚し、速やかに米陸軍犯罪捜査部門とイラク駐留米軍司令部による調査が開始され⁵⁷、3月20日、駐留米軍司令部は事件に関与した兵士6名を「拘束者の攻撃、

⁴⁹ ウッドワード『攻撃計画』、534頁。

⁵⁰ 吉岡猛「イラク戦争における戦後処理計画—サージ戦略への転換とその背景分析—」『海幹校戦略研究』第3巻1号、2013年、88-89頁。

⁵¹ 石生義人「イラク戦争支持の決定要因—2004年大統領選挙時点でのアメリカ世論分析—」『選挙研究』第28巻第1号、2012年、75頁。

⁵² 若松「イラク戦争におけるメディア報道に関する一考察」、71頁。

⁵³ 吉岡功『虐待と微笑』講談社、2012年、138頁。

⁵⁴ Antonio M. Taguba, “Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade,” Department of Defense, May 2004, p. 43.

⁵⁵ 吉岡『虐待と微笑』139頁。

⁵⁶ 高橋宣明「戦争裁判の本質—アジア・太平洋戦争とイラク戦争における捕虜虐待事件を通じて—」『中京大学大学院生法学研究論集』第25号、2005年、292-296頁。ジュネーブ第3条約および第4条約の規定から、戦時においては捕虜または交戦行為により拘束された者は人道的に扱う必要があり、違反した場合は戦争犯罪となる。

⁵⁷ 同上、261頁。

残虐、わいせつな行動と虐待」の罪名で刑事訴追し、軍法会議にかけることを発表した⁵⁸、この時点では事件はさほど大きな注目を受けることはなかった。

ところが4月28日、米国の3大ネットワークの1つであるCBSテレビがこの事件について報道した。それはアブグレイブ刑務所で、米兵らが身柄を拘束したイラク人男性を全裸にして立たせ笑ってポーズをとる様子を取めた写真などであり、明らかに捕虜への非人道的な虐待を示すものであった⁵⁹。さらに『ニューヨーカー』誌に、これらの虐待は職務として組織的に行われていた高圧的な尋問手段の一部だったと断言する記事が写真とともに掲載された⁶⁰。この事実は衝撃的な写真とともに数分のうちに世界中に広まり、バチカン外相がこの事件を「9.11よりも深刻な米国への打撃である」と強く非難するなど⁶¹、事件の衝撃は世界中へ広まった。そして、アメリカ国内のイラク戦争への支持は過去最低に落ち込んだ⁶²。

このイラク戦争始まって以来最大の軍隊による不祥事に対し、ラムズフェルド国防長官は5月7日に上下両院の軍事委員会の公聴会に出席し、この事件に関し全責任があること、この事件に関する全面的な公開を約束するとの証言を行った⁶³。その後、独立調査委員会が設置され、5月中旬から元国防長官のジェームス・シュレジンジャー (James Schlesinger) が責任者となり、2001年以降のイラクやアフガニスタンでの虐待容疑事件を対象とした調査が実施され8月25日に報告書が提出された(以下、シュレジンジャー報告書⁶⁴)。また、この調査とは別に米国防省が虐待問題に関する内

⁵⁸ 『産経新聞』2004年5月11日。

⁵⁹ 高橋「戦争裁判の本質」265頁。

⁶⁰ Hersh Seymour, “Torture at Abu Ghraib,” *The New Yorker*, May 2004. インターネット版の記事は4月30日にリリースされた。

⁶¹ “Vatican Calls Prison Abuse a Bigger Blow to U.S. than Sept. 11,” *USA Today*, May 12, 2004, usatoday30.usatoday.com/news/world/iraq/2004-05-12-vatican-iraqi-abuse_x.htm.

⁶² “Iraq Prison Scandal Hits Home, But Most Reject Troop Pullout,” PEW Research Center Report, May 12, 2004, pewresearch.org/politics/2004/05/12/iraq-prison-scandal-hits-home-but-most-reject-troop-pullout/。イラク戦争の支持率が初めて不支持を下回る結果となった。

⁶³ ドナルド・ラムズフェルド『真珠湾からバグダッドへ』江口康子・月沢李歌子・島田楓子訳、幻冬舎、2012年、633頁。

⁶⁴ Independent Panel to Review DoD Detention Operations, “Final Report of the Independent Panel to Review DoD Detention Operations,” August 2004.

部調査を実施し、シュレジンジャー報告書の翌日に結果の概略を公表した(フェイ報告書⁶⁵)。

シュレジンジャー報告書では「限られた兵士らの逸脱した行為だが、駐留米軍の指揮官や国防省の幹部も責任を負う」としつつも「直接的な責任は旅団レベルの司令官にあり、高官が問われるのは間接的責任」とし、長官らの進退問題にはならないとの見解を示すにとどまり、高官らの処分に関しては勧告しなかった⁶⁶。フェイ報告書では、アブグレイブ刑務所で虐待事件があったことを明らかにしたうえで第205情報大隊長は監督責任があり今後処分を受ける可能性があるとした一方で、イラク駐留米軍司令官に関しては「指揮を誤った責任がある」と留めるとともに、「ほかの米政府機関(米中央情報局)」の虐待への関与の可能性あることを示唆した⁶⁷。また、シュレジンジャー報告書と同様に、ラムズフェルド国防長官ら最高首脳部の責任は問わなかった。

結局、本事件の関係者として事件当時の第800憲兵旅団長が更迭され、虐待事件にかかわったとされる兵士7名が軍法裁判にかけられ不名誉除隊あるいは不品行除隊(懲戒免職に相当)に処せられるにとどまった。そしてこの間もイラク国内の治安は悪化し続け、米軍による戦後処理は困難を極めることになる。

3 米軍の戦略的コミュニケーションの評価

ここでは、第2節で述べた一連の米国のイラクとの戦争をめぐる動きを、SCの観点から分析する。分析に当たっては、第1節で述べたSCの要件である「ナラティブ」「オーディエンス」「国家戦略と軍事活動の同期」の3点を分析枠組みとして使用する。

(1) ナラティブは適切だったのか

ブッシュ大統領は9.11以来の長い「テロとの戦い」の集大成としてイラクと戦争を始めるにあたり、米国民と国際世論の理解を得る必要があった。そのために彼が作ったナラティブが前述の①大量破壊兵器に関する国際平

⁶⁵ George R. Fay, "AR 15-6 Investigation of the Abu Ghraib Detention Facility and 205th Military Intelligence Brigade," Department of Defense, August 2004. 44件の虐待事件があり、複数の兵士らがかかわっていることを報告している。

⁶⁶ Independent Panel to Review DoD Detention Operations, "Final Report of the Independent Panel to Review DoD Detention Operations," pp. 14-15.

⁶⁷ 高橋「戦争裁判の本質」265頁。

和への脅威、②テロ集団とテロ支援国家が米国の安全にもたらす脅威に対する自衛権の発動、③イラク人民のフセインからの解放、の3点である。しかし、戦争開始にあたってはイラクが大量破壊兵器を保有しているという確たる証拠もイラク指導部とテロを敢行したイスラム過激派組織とのつながりを示す具体的証拠もなかったため、①と②のナラティブの説得力は極めて弱いものであったといえる。

かかる状況の中で、電子心理作戦やこれまでに例を見ない大規模な従軍取材が実現された。若松孝司がこれらの動きはブッシュ大統領を支えるネオコン勢力が進める「自由と民主主義」を世界に拡大させる介入主義に合致した流れであったと分析するとおり⁶⁸、③イラク人民のフセイン政権からの解放、を「イラク戦争の正当性」というナラティブに変換したといえる。この新たなナラティブは、軍事力を用いてイラクを望ましい状態に変えるべきという、戦争の正当性を強く訴えかけるものであった。

また、軍とメディアの関係に注目すると、米国政府は国際的に孤立したなかでメディアまで敵に回すのではなく、メディアを通じて戦争の正当性を広く国内および国際社会世論に訴えかける必要があった⁶⁹。エンベッド式従軍取材は唯一公式に認可された報道方法であり、軍による新たな情報のアクセス制限でもある⁷⁰。この制度は、エンベッドされた記者に現場で得たアメリカ軍視点の映像と情報を世界中に広く報道させたことで、国際社会にアメリカの勝利と正義を印象付けることに成功し⁷¹、「イラク戦争の正当性」を後押しすることに成功したと評価できる。

しかし戦闘終了後、大量破壊兵器の存在やテロ組織とのつながりが見つからない状況下において占領政策を進めるにあたり、今度は「占領の正当性」という新たなナラティブを発信していく必要があったが、戦後処理に関する全体的な計画が存在しなかった上に⁷²、捕虜虐待事件によって米軍駐留の正当性は大きく揺らぐことになる。ナラティブによって示すべき望ましい未来の状態は不確かであり、これを達成する軍事力の正当性にも大きな疑問が投げかけられる状態となってしまったのである。ラムズフェルド国防長官は軍事委員会で虐待を受けた拘束者への謝罪を述べた上で「国防長官として、私は全責任を負う。何が起こったのかを評価し、不正行為

68 若松「イラク戦争におけるメディア報道に関する一考察」75頁。

69 橋本『国際紛争のメディア学』59頁。

70 Lindner, "Controlling the Media in Iraq," p. 36.

71 若松「イラク戦争におけるメディア報道に関する一考察」75頁。

72 吉岡『虐待と微笑』90頁。

を行った人々が裁判にかけられることを確認し、それが二度と起こらないように必要に応じて変更を加えるのが私の義務である。」と発言した⁷³。兵士が犯した不祥事であればその上官や軍の最高責任者である国防長官が責任を取ることは至極当然のことであるが、この時ラムズフェルド国防長官は辞任の意向はないとした上で、さらなる拡大調査を指示した。その調査結果がシュレジンジャー報告書であるが、高官の責任はないと結論付けており、結局ラムズフェルド国防長官本人の責任もうやむやになっている。

結局、捕虜虐待が起こった本当の原因に追究している報告書は一つとしてなく、誰が何の目的でこのような痛ましい事件を起こし、その責任の所在はどこにあるか、ということがいつまでたっても不明確なままであり、米国のナラティブを補完するものにはなり得なかった。それどころかこれら一連の騒動は、その後のイラク戦争への支持率の低下から見ても分かる通り、イラク戦争の一連のナラティブへ疑問を呈す大きな原因となったと考察する。

(2) オーディエンスの分析は適切であったか

本稿で取り上げた期間における米国による SC のオーディエンスは、「アメリカ国民」「国際社会」「イラク国民」の3者が挙げられる。前述のとおり、SCの重要性が認識されるきっかけとなったのはイラク戦争における対反乱作戦であったことから、ここでは主に対反乱作戦が本格化する以前のイラク国民と中東の国際世論をオーディエンスとして検討する。

開戦に先立ってコマンド・ソロによる航空機からの電子心理戦が実施されたが、この効果はほとんどなかったと分析されている。発信者である米軍の情報を一方的に流すのみで、受信者側の受信態勢、受信者との今後の連携の可能性、更には受信者の反応について、その確実性を担保する手段を有していないことが原因の一つであり⁷⁴、オーディエンスの分析が十分であったとはいえない。米国はメッセージを送ることに腐心したが、「自分が

⁷³ United States Diplomatic Mission to Italy, web.archive.org/web/20060927035551/http://italy.usembassy.gov/viewer/article.asp?article=%2Ffile2004_05%2Falia%2Fa4050713.htm.

⁷⁴ 矢野「米国のストラテジック・コミュニケーション(SC)政策の動向について」2頁。

何を話すかではなく相手が何を聞くか」の点がおろそかにされていたのである⁷⁵。

米国の正当性を中東へ発信する取り組みとして、アルジャジーラをエンベッド式従軍取材に参加させたことが挙げられる。アルジャジーラはエンベッド式従軍取材のみによらない独自のニュース源⁷⁶と独立した視点の客観報道の姿勢でニュースを送り続け、中東の視聴者の支持を得た。しかしラムズフェルド米国国防長官は、アルジャジーラの報道は FOX ニュースのような米国愛国報道とは対極的な報道であり、イラクの宣伝活動に当たると非難した⁷⁷。アルジャジーラが中東で支持されていた理由は独裁政権の多い中東において客観報道が貫かれていたからであり⁷⁸、米国政府全体がこのような中東社会のメディアへの期待を理解していなかったといえる。

さらに捕虜虐待事件が発覚すると、中東諸国では「これらの写真は抵抗を強め、世界中の多くの人々に、なぜイラクの人々が占領と戦っているのかを理解させるだろう」「血の滲むような写真は、イラクの内外で、より多くの人々に、米英に対する攻撃を実行する決意を抱かせるだろう」といった報道がされるようになり⁷⁹、イラク人の怒りと復讐の可能性について言及されるようになった。しかし事件に対する調査報告は、明確な原因や責任を説明するものではなかった上に、上官の責任を追及するものでもなく、何より被害者やイラク国民の心証を回復するものではなかった。ラムズフェルド国防長官はこの事件に対する中東の反応を「アラブ政府はイラク解放を危険で混乱を極めるものだと国民に信じ込ませようとしていた」と回想しているように⁸⁰、この事件をイスラム社会そしてイラク国民が怒りを持って受け止めていたという事実をあまりにも軽視していたことがうかがえる。

結果として、イラク国民と中東社会というオーディエンスの分析が不十分であったため、効果の薄い電子心理戦によるプロパガンダやメディアを

⁷⁵ 北野充「パブリックディプロマシーとは何か」金子将史、北野充編『パブリックディプロマシー戦略—イメージを競う国家間ゲームにいかにか勝利するか—』PHP、2014年、43頁。

⁷⁶ 若松「イラク戦争におけるメディア報道に関する一考察」76頁。バグダッドに12名、バスラ、モスル、クルド人自治区などに30名の記者を配置し、取材に当たった。

⁷⁷ 同上、77頁。

⁷⁸ 同上。

⁷⁹ “ECF Case 04 Civ. 4151 (AKH) Declaration of Ronald Schlicher,” U.S. District Court for the Southern District of New York, July 20, 2005, para. 13, [web.archive.org/web/20051116224726/http://www.aclu.org/Files/OpenFile.cfm?id=18838](http://www.aclu.org/Files/OpenFile.cfm?id=18838). サウジアラビア、バーレーン、カタールの記事を紹介している。

⁸⁰ ラムズフェルド『真珠湾からバグダッドへ』629-630頁。

利用したナラティブの発信に失敗し、捕虜虐待事件によって「イラク戦争・占領政策の正当性」というナラティブを自ら破壊してしまったといえる。

(3) 国家戦略と軍事活動の同期

最後に、「イラク戦争・占領政策の正当性」というナラティブを発信する上で組織間・組織内の同期が図られていたかについて検討する。

これまで見てきたように、イラクとの開戦前から戦闘期間中においては、プロパガンダの実施やエンベッド式従軍取材の導入など、ブッシュ大統領が主張したナラティブとこれを発信する軍の働きは、その効果が十分であったとは言い難いものの、概ね同期がとれていたものと評価できる。

しかし同期が最も崩れたのはアブグレイブ刑務所虐待事件での対応であろう。虐待の事実がテレビ放送された約2週間後の調査では、囚人虐待の写真を見たと回答した人は76%にも上った⁸¹。ラムズフェルド国防長官は、この予想外の情報の広がりを「21世紀の戦争がもつ新たな特徴」と表現しており⁸²、捕虜虐待の写真とそれに付随する米軍とイラク戦争への批判が短時間で広まることを予想しておらず、その対応にも苦慮したことがうかがえる。事件が取沙汰されるようになった5月以降には複数の調査がそれぞれ実施されたが、これらの調査結果は「一部の兵士の暴走」「長官らの責任は間接的」という点で一致しているものの、シュレジンジャー報告書ではそもそもアフガニスタンでの囚人虐待を含む広範な事象を調査対象としており、論点がややずれている。さらに国防省主導のフェイ報告書では米中央情報局の関与を強く示唆し、事件の原因を他の機関へ責任転嫁しているともとられる結果となっており、国家として原因を追究しているものではない。正当性というナラティブを守るためには、組織横断的な事件の解決に向けた取り組みを行うべきであったが、高官の保身や他機関への責任転嫁を行ったことにより、自らナラティブを傷つける結果となってしまったと言える。

さらに付け加えて言及するのであれば、アブグレイブ刑務所の兵士たちが虐待事件を起こした原因として指揮系統の乱れや兵士の訓練不足などが挙げられているが⁸³、ここで「イラク占領の正当性」を最前線で発揮すべきはずの現場に、このナラティブが浸透していなかったという点を指摘したい。諜報部隊が拘束者への尋問という安易な手段に走ったのは、自らの正

⁸¹ “Iraq Prison Scandal Hits Home, But Most Reject Troop Pullout.”

⁸² ラムズフェルド『真珠湾からバグダッドへ』629頁。

⁸³ Taguba, “AR 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade,” pp. 38-41.

当性を信じて疑わない米軍の傲慢さと「テロとの戦い」の功を焦り、このナラティブを軽視した結果であろう。そして「戦争が終われば故郷に帰れる」と思っていた現場の兵士は、思いがけない長期の任務に疲弊していた⁸⁴。そのような中でこの事件が起こった直接的な原因は「一部の兵士の暴走」であることは間違いない。しかし仮に現場の部隊から最前線の末端の兵士にまでイラク占領政策の重要性が理解されていたのであれば、このような拷問による情報収集を計画することや、兵士による常軌を逸した捕虜虐待事件は起こらなかつたのではないだろうか。何より、戦争と占領を遂行する部隊や兵士たちに対し、戦争目的に対する組織内の同期がとられていなかったことは大きな問題であり、軍隊を用いた SC が成功する状況になかつたといえる。

おわりに

本稿ではイラク戦争の初期の事例の考察を通じて、軍事力を用いた効果的な SC を行う要件として、①説得力のあるナラティブの発信、②オーディエンスの明確な設定と十分な理解、③国家戦略レベルから戦術レベルまで一貫して同期した行動の三点を指摘した。開戦時に米国が用意したナラティブは「戦争の正当性」というやや曖昧なものであったが、メディアを活用することで米国内への発信は一定の効果があった。しかしイラク国民や中東社会に対してはオーディエンスの理解が不十分であったため、十分な SC の効果は得られなかつたといえる。そして「占領政策の正当性」という新たなナラティブを発信する段階において、これを大きく揺るがす事件が組織横断的な対処ができなかつたため、ナラティブは崩れ去り、その後長く続くイラクの戦後処理の泥沼に陥る一因となつたと推察できる。その背景には、米軍内にこのナラティブが浸透していなかつたことを指摘した。

これらは、米軍や英国軍の活動の教訓から導き出された教義の一部であり、今日の日本にとっても自衛隊を SC の手段として活用する場合には大いに学ぶところがある。しかし最も重要なことは、既存の戦術的・運用的な SC の手段を単に蓄積しその効果を評価することではなく、戦略としての SC を理解することである。なぜなら SC は本質的に政治的なものであ

⁸⁴ Paul T. Bartone, "Lessons of Abu Ghraib: Understanding and Preventing Prisoner Abuse in Military Operations," *Defense Horizons*, No. 64, November 2004, p. 3.

り、SCにおける政策の重要性を認識しなければ、ナラティブをコントロールするといった小手先の努力は、戦略的効果にはあまり寄与しないからだ⁸⁵。

捕虜虐待事件の報道の約5か月後、イラクに生物・化学兵器の備蓄は一切なく、核兵器開発計画は頓挫しており、さらには米同時多発テロ事件との関係についても証拠がないと結論づけた最終報告が米調査団によって発表された⁸⁶。ブッシュ大統領が示したイラク戦争開戦のナラティブは誤りであったのだ。その後混乱を極めていたイラク国内の戦後処理は、米軍がSCの重要性を認識し実践を重ね効果を徐々に上げ⁸⁷、その後のサージ戦略への方向転換とあわせ、2011年にようやく終結を迎えることができた。イラク戦争はSCを有効に活用するだけでは終結しなかったであろうし、サージ戦略だけでも然りであろう。SCは他の戦略と組み合わせることで、相乗的に効果を発揮し、政策目標の達成に寄与することができるといえる。

正規戦においてのみならず、国家間の関係が複雑化し、グレーゾーン事態が拡大している現在の国際環境においては、ハイブリッド戦の一環として国家が主導するフェイクニュースやサイバー戦の脅威が増している⁸⁸。これらに対抗する手段として、自らのナラティブを正しく設定した上でオーディエンスに効果的に伝え、我の望ましい環境を作るSCが必要不可欠である。SCの成功のためには、本稿で検討したように、状況に応じた効果的な手段で行うことが求められるため、今後も継続的なSCの研究が必要である。

⁸⁵ Aoi, "Japanese Strategic Communication," p. 96.

⁸⁶ 『朝日新聞』2004年10月7日。

⁸⁷ Baker, "The Decisive Weapon," pp. 13-32. 本稿ではSCではなく情報戦という言葉を使用している。

⁸⁸ 三村守「サイバー戦入門その10～フェイクニュースと世論調査～」『波濤』、第250号、2020年、88頁。

韓国のサイバー戦略とその課題

— 「サイバー空間ダイヤモンドモデル」による米国との比較分析 —

佐々木 稔

本稿は2021年8月に脱稿したものであり、本誌発行時点において一部の参考文献は最新のものではなくなっているが、脱稿当時の原稿のまま掲載するものである。(編集委員会)

はじめに

近年、サイバー空間における安全保障の必要性は増している一方、国際的な枠組みの整備は頓挫している。理由として、国家間の基本的認識あるいは政策理念の違いがあるためだと指摘されている¹。

他方、サイバー攻撃は日々高度・巧妙化している。脅威が高まる中において、一国のみによる対応は困難と言え、サイバー空間における同盟国とのパートナーシップは重要性を増していると言える。

このような中、仮に米国とその同盟国のサイバー戦略の間に相違点が存在した場合、戦略的な脆弱性が発生してしまい、サイバー攻撃の脅威への対応が困難となる可能性があるのではないだろうか。

本稿のリサーチクエスションは、米国と同盟国のサイバー戦略の相違点によって、サイバー空間上の安全保障にどのような負の影響が発生し得るか。そして相違点が発生する背景には何があるのか、というものである。

また、エリノア・スローン (Elinor Sloan) がサイバー戦争の戦略思想は未だ揺籃期にある²と指摘している通り、任意のフレームワークを用いてサイバー戦略を分析する研究は後述するように少ない状況である。そこで本稿は2019年にフランク・サンチェズ (Frank Sanchez) らによって提案された「サイバー空間ダイヤモンドモデル」³を用いてサイバー戦略の分析を

¹ 須田祐子「サイバーセキュリティの国際政治—サイバー空間の安全をめぐる対立と協調—」『国際政治』第2015巻第179号、2015年2月、64頁。

² エリノア・スローン『現代の軍事戦略入門〔増補新版〕—陸海空からのPKO、サイバー、核、宇宙まで—』奥山真司、平山茂敏訳、芙蓉書房、2019年、295頁。

³ Frank C. Sanchez, Weilun Lin, and Kent Korunka, "Applying Irregular Warfare Principles to Cyber Warfare," *Joint Force Quarterly*, Iss. 92, 1st Quarter, January 2019, p. 19.

試みる。これは、イラクやアフガニスタンにおける対反乱戦（Counter Insurgency: COIN）の教訓をサイバー空間に応用したものであり、サイバー空間における作戦のアプローチや戦略を開発するために適用できるとされているものである⁴。このフレームワークは曖昧なサイバーの区分を整理する上で有用であり、本稿において米国と同盟国の相違点を導出し、相違点が発生する背景を考察する過程で中間的な役割を果たす。

本稿では、次の手順で分析する。

第1節では、米国及び同盟国が発表しているサイバー戦略を概観するとともに、数ある米国の同盟国の中から韓国を比較の対象とした理由を説明する。

第2節では、本稿で分析に用いるフレームワークである「サイバー空間ダイヤモンドモデル」の概念を確認するとともに、米国と韓国のサイバー戦略及び関連政策について前述したフレームワークを用いて相違点を分析する。

第3節では、サイバー戦略及び関連政策の相違点によって発生する可能性がある負の影響をまとめるとともに、相違点が発生する背景について考察する。

1 米国及び同盟国におけるサイバー戦略

(1) 米国におけるサイバー戦略

米国ではバラク・オバマ（Barack Obama）政権時代の2015年にサイバーセキュリティ法（Cybersecurity Act of 2015）等が成立され、その後、ドナルド・トランプ（Donald Trump）政権時代の2018年9月に『米国国家サイバー戦略（*Cyber Strategy of the United States of America*）』⁵が発表された。これにより、連邦政府が国全体のネットワーク等を守ることを明記するようになったと笹川平和財団安全保障事業グループは分析している⁶。

しかし、『米国国家サイバー戦略』は単なる改訂ではなく、オバマ政権時

⁴ Ibid.

⁵ The White House, *National Cyber Strategy of the United States of America*, September 2018.

⁶ 「サイバー空間の防衛力強化プロジェクト政策提言“日本にサイバーセキュリティ庁の創設を！”」 笹川平和財団安全保障事業グループ、2018年10月、13頁、www.spf.org/global-data/20181029155951896.pdf。

代の政策を破棄したものであると永野秀夫は指摘している⁷。『米国国家サイバー戦略』の中では「ロシア、中国、イラン、北朝鮮はいずれも、米国、同盟国及びパートナー国に挑戦する手段としてサイバー空間を利用している。」⁸と名指しで非難するような厳しい表現が記載されているが、これはオバマ政権下では見られなかったものである。

2017年12月に公表された『国家安全保障戦略(National Security Strategy: NSS)』においても、米国は中国、ロシア両国を「戦略的競争相手」と厳しく位置付けている。これは冷戦終結後の米国の対中政策が、いわゆる「関与政策」から「戦略的競争」へ大転換したことを示していると笹島雅彦⁹は分析している。

以上から、『米国国家サイバー戦略』においても『国家安全保障戦略』と同様に一貫した対中政策が採用され、「関与政策」から「戦略的競争」に方針を転換する形となったと言える。

(2) 米国の同盟国におけるサイバー戦略

はじめに、北大西洋条約機構(North Atlantic Treaty Organization: NATO)について論じる。NATOとしてのサイバー戦略は発表されていないが、2012年にNATOサイバー防衛協力センター(Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence: CCDCOE)が『国家サイバー戦略フレームワークマニュアル(National Cyber Security Framework Manual)』¹⁰を公開している。これはサイバー戦略を作成する際の留意点等をまとめたものであり、NATO加盟国が其々のサイバー戦略を作成している。国連軍縮研究所(United Nations Institute for Disarmament Research: UNIDIR)のサイバー政策ポータル¹¹によれば、NATO全加盟国の30か国(2020年3月現在)¹²がサイバー戦略に関する文書を公表している。

また、米国は非NATO主要国同盟(Major Non-NATO Ally: MNNA)と

⁷ 永野秀雄「米国の重要インフラに関するサイバーセキュリティとセキュリティ・クリアランス法制(上)」『人間環境論集』第19巻第1号、2018年10月、110頁。

⁸ The White House, *National Cyber Strategy of the United States of America*, p. 2.

⁹ 笹島雅彦「対中関与政策の再検討と日本外交」『跡見学園女子大学文学部紀要』第54号、2019年3月、2頁。

¹⁰ NATO CCDCOE, *National Cyber Security Framework Manual*, December 2012.

¹¹ “UNIDIR Cyber Policy Portal,” UNIDIR, January 9, 2019, unidir.org/cpp/en.

¹² 「北太平洋条約機構(NATO)」外務省、2020年12月、www.mofa.go.jp/mofaj/area/nato/index.html。

して分類される同盟スキームを世界中のパートナー国に提供している¹³。MNNA に分類される同盟国として、バーレーン、エジプト、アルゼンチン、オーストラリア、日本等が挙げられる¹⁴。

前述した国連軍縮研究所のサイバー政策ポータルによると、MNNA におけるサイバー戦略の一覧は表 1 のとおりとなる。

表 1 MNNA に分類される同盟国におけるサイバー戦略

地域	国略称	サイバー戦略の文書名	発表時期
中東	バーレーン	不 明	不 明
	イスラエル	第 3270 決議	2017 年 12 月
	ヨルダン	国家サイバーセキュリティ戦略	2018 年 2 月
	クウェート	国家サイバーセキュリティ戦略	2017 年 7 月
	アフガニスタン	アフガニスタン国家サイバー戦略	2014 年 11 月
非州	エジプト	国家サイバーセキュリティ戦略	2018 年 11 月
	モロッコ	国家サイバーセキュリティ戦略	2012 年 12 月
南米	アルゼンチン	国家サイバー戦略	2019 年 5 月
大洋州	オーストラリア	オーストラリア国家サイバーセキュリティ戦略	2020 年 8 月
	ニュージーランド	サイバーセキュリティ戦略及びアクションプラン 2018	2018 年 3 月
亜州	日本	サイバーセキュリティ戦略	2018 年 7 月
	韓国	韓国国家サイバー安保戦略	2019 年 3 月
	フィリピン	国家サイバーセキュリティ計画	2017 年 5 月
	タイ	国家サイバーセキュリティ戦略	2017 年 10 月

（出所）“UNIDIR Cyber Policy Portal,” UNIDIR, January 9, 2019, [unidir.org/cpp/en](https://www.unidir.org/cpp/en) を参考に筆者作成。

※網掛け箇所は、『米国国家サイバー戦略』が発表された 2018 年 9 月以降に発表された文書を示す。

（3）比較分析対象の選定

まず、基準とする米国のサイバー戦略として、2018 年 9 月に発表された最新の『米国国家サイバー戦略』を選定した。

¹³ Andreas Umland, “The Six Futures of Ukraine: Competing Scenarios for a European Pivot State,” *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. 24, Iss. 1, Fall/Winter 2017-2018, p. 271.

¹⁴ Snezana Farberov, “Hillary Clinton Files into Kabul as U.S. Declares Afghanistan Major Non-NATO Ally,” *Daily Mail Online*, July 7, 2012, www.dailymail.co.uk/news/article-2170049/U-S-declares-Afghanistan-major-non-NATO-ally-ensure-nation-gets-defense-aid-2014-troop-withdrawal.html.

次に、『米国国家サイバー戦略』を反映できる時間的な余地があった同盟国を選定することが適当と考え、米国の後に発表された表1の網掛け箇所の国を比較対象の候補とした。

また、米国は厳しい対中政策をとっているため、中国と関係が深い国を比較することで、米国との相違点が浮き彫りになる可能性が高いと考えた。中国と関係が最も深い地域の一つはアジア地域であることから、表1の網掛け箇所の中からアジア地域を選択した結果、韓国に絞ることができた。

以降『米国国家サイバー戦略』及び関連政策を基準として、『韓国国家サイバー安保戦略(국가 사이버 안보 전략)¹⁵』及び関連政策を比較分析することで、どのような相違点が存在し、サイバー空間上の安全保障にどのような負の影響が発生し得るか、そして相違点が発生する背景には何があるのかを論証する。

2 米国及び韓国のサイバー戦略の分析

(1) サイバー戦略に関する先行研究

サイバーに関する戦略的なレベルの研究は多数発表されている。例えばリザ・アズミ(Riza Azumi)らは54か国のサイバー戦略を分析し、その動機は、サイバーセキュリティに関する法律の制定と、政策決定者の認識を深めることにあると分析している¹⁶。

ヴァレンティン・ウェーバー(Valentin Weber)は、米国の大戦略とサイバー戦略の融合という観点で、『米国国家サイバー戦略』を分析している¹⁷。

マックス・スマイツ(Max Smeets)は、『米国国家サイバー戦略』は同盟国に正の影響のみならず、負の影響を及ぼす場合があると分析している¹⁸。

これらのように様々な先行研究が存在するものの、米国と同盟国のサイバー戦略を比較分析する研究は管見の限り存在していない。また、サイバー

¹⁵ 『국가 사이버 안보 전략』大韓民国青瓦台国家安保室、2019年3月、www.kisa.or.kr/jsp/common/downloadAction.jsp?bno=4&dno=2372&fseq=1。

¹⁶ Riza Azumi, William Tibben, and Khin Than Win, “Motives behind Cyber Security Strategy Development: A Literature Review of National Cyber Security Strategy,” *Australasian Conference on Information Systems 2016*, December, 2016.

¹⁷ Valentin Weber, “Linking Cyber Strategy with Grand Strategy: The Case of the United States,” *Journal of Cyber Policy*, Vol. 3, Iss. 2, August 17, 2018, pp. 236–257.

¹⁸ Max Smeets, “U.S. Cyber Strategy of Persistent Engagement & Defend Forward: Implications for the Alliance and Intelligence Collection,” *Intelligence and National Security*, Vol. 35, Iss. 3, February 15, 2020, pp. 444–453.

戦略を分析するフレームワークも少ない状況であり、ジェイソン・ヒーリー（Jason Healey）は、対反乱戦においてサイバー攻撃をどのようなツールとして使用するかという調査に比べ、対反乱戦がサイバー戦略にどのような示唆を与えるかという研究は少ない状況であると分析している¹⁹。

（2）「サイバー空間ダイヤモンドモデル」

サンチェズらが提唱した分析枠組みである「サイバー空間ダイヤモンドモデル」は、対反乱戦の分析枠組みをサイバーへと応用したものである²⁰。この対反乱戦の分析枠組みは、提唱者にちなんで「マッコーマックの対反乱戦モデル」あるいは「mystic diamond model」とも呼ばれる²¹。

ヒーリーは対反乱戦とサイバー空間には3つの類似性が認められると分析しており²²、1つ目の類似性は「敵は隠れていて欺瞞に依存している。」、2つ目は「紛争は民衆の中で（そしてホスト国と共に）戦われる。」、3つ目は「火力の優勢と長期的な成功との関係は、現在の戦争システムのように単純ではない。」と指摘している。

マイケル・センフト（Michael Senft）によると、サイバーセキュリティの計り知れない課題はサイバー空間の複雑な生態系に固有のように見えるかもしれないが、テロ対策の戦いと深い類似性があると指摘し、どちらも非対称戦であることから、秘密の活動が使用され、コストが不均衡であり、適応率が著しく異なるとともに、攻撃者と防御者の間の交戦規則が不平等であると論じている²³。

ヨナス・ヴァン・フーレン（Jonas van Hooren）は、特殊作戦部隊（Special Operation Force: SOF）の運用上の環境とサイバー空間は多くの類似点を共有していると指摘し、類似点として準備期間と回収期間が比較的短いこと、安価であること、不透明でステルス性の高い性格であることを挙げて

¹⁹ Jason Healey, “A Bizarre Pair: Counterinsurgency Lessons for Cyber Conflict,” *Parameters*, Vol. 50, No. 3, August 2020, p. 87.

²⁰ Sanchez, Lin, Korunka, “Applying Irregular Warfare Principles to Cyber Warfare,” p. 19.

²¹ Sanchez, Lin, and Korunka, citing a lecture by Gordon McCormick, in Sanchez, Lin, and Korunka, “Applying Irregular Warfare,” p. 19; Constantin Adrian Ciolponea and Cristian Angel Iancu, also citing a lecture by McCormick, in Ciolponea and Iancu, “Alternative Strategies for Iraq,” Naval Postgraduate School, June 2007, pp. 19-21.

²² Healey, “A Bizarre Pair,” p. 88.

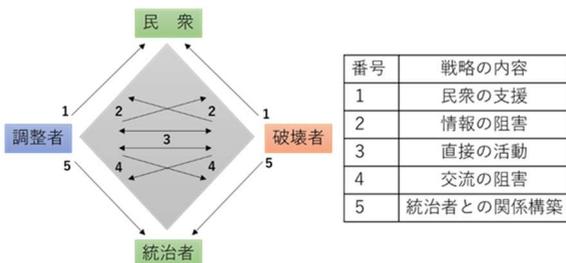
²³ Michael Senft, “Lessons Not Learned: Why Our Post-9/11 Counterterrorism Experiences Should Inform Our Cybersecurity Strategy,” *Modern War Institute*, February 28, 2019, mwi.usma.edu/lessons-not-learned-post-9-11-counterterrorism-experiences-inform-cybersecuritystrategy/.

いる²⁴。

これらのように、ヒーリー、センフト及びフーレンも対反乱戦、テロ対策及び SOF という観点で、サンチェズと同様にサイバー空間との類似性を論じていることから、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」が採用しているような対反乱戦の教訓をサイバー空間に応用する考え方は、学術的な視点として成立すると考える。

図 1 に「サイバー空間ダイヤモンドモデル」の簡略図を示す。このモデルは「調整者 (The Controllers)」、「破壊者 (The Disruptors)」、「民衆 (The population)」及び「統治者 (Governance)」における、4 つのアクター間の働きかけ又は相手方の働きかけに対する阻害を、5 つの戦略に分類するものである²⁵。

図 1 「サイバー空間ダイヤモンドモデル」の簡略図



(出所) Frank C. Sanchez, Weilun Lin, and Kent Korunka, “Applying Irregular Warfare Principles to Cyber Warfare,” *Joint Force Quarterly*, Iss. 92, 1st Quarter, January 2019 を参考に筆者作成。

まず 4 つのアクターについて説明する。

「調整者」には政策立案者、軍隊等に代表されるような影響力と調整力を持つアクターが定義されている²⁶。本稿における「調整者」は、「米国政府機関」又は「韓国政府機関」と定義する。

「破壊者」はサイバー空間を妨害したり、支援したりする人間、機械又

²⁴ Jonas van Hooren, “The Imperative Symbiotic Relationship between SOF and Cyber: How Dutch Special Operation Forces Can Support Cyber Operations,” Master’s thesis, Naval Postgraduate School, 2019, p. 17.

²⁵ Sanchez, Lin, and Korunka, “Applying Irregular Warfare Principles to Cyber Warfare,” p. 19.

²⁶ *Ibid.*, pp. 19-20.

は犯罪者等と定義されている²⁷。本稿における「破壊者」の定義は、米国の『米国国家サイバー戦略』及び『国家安全保障戦略』における「戦略的競争相手」に該当する「中国政府機関」とする。

「民衆」は、サイバー空間におけるユーザー(人間)又は情報通信技術(Information Communication Technology: ICT)(機械等)と定義されており、「民衆」は全ての力の源泉としての役割を果たしており、ある立場に支援を提供するまでは中立とされている²⁸。

最後に「統治者」について説明する。外部の国家、内部組織、その他の組織が該当するとされ、国立標準技術研究所(National Institute of Standards and Technology: NIST)、ウィキリークス(Wikileaks)²⁹及びマイクロソフト(Microsoft Corporation)等が「統治者」の具体例として挙げられている。また、「統治者」もある立場に支援を提供するまでは中立としている³⁰。

次に5つの戦略について説明する。

「戦略1 民衆の支援」の意図は、全ての力の源泉である「民衆」の支持を得ることにあるとしている。例えば「調整者」は「破壊者」に関する知識を欠いているため、「破壊者」を特定するために必要な情報を得られるよう「民衆」の支持を必要とするとしている³¹。

「戦略2 情報の阻害」の意図は、相手方が実施する「戦略1 民衆の支援」を阻止又は中断することにあるとしている。例えば「調整者」の目的は「破壊者」の情報を無効化し、「破壊者」と「民衆」の間に分裂を生み出すことである³²。

「戦略3 直接の活動」の意図は、相手の作戦を混乱させ、紛争を継続する意思と能力を否定するために相手を叩くことにあるとしている³³。

「戦略5 統治者との関係構築」の意図は、「統治者」と関係構築することによって、情報の正統性を高めることにあるとしている³⁴。

そして、「戦略4 交流の阻害」の意図は相手方の「戦略5 統治者との関係構築」を阻害することにあるとしている。具体例として「シャドー・

²⁷ Ibid., p. 20.

²⁸ Ibid.

²⁹ Wikileaks, October 4, 2006, wikileaks.org.

³⁰ Sanchez, Lin, and Korunka, "Applying Irregular Warfare Principles to Cyber Warfare," pp. 20-21.

³¹ Ibid., p. 21.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

ブローカー(「破壊者」)による米国国家安全保障局(National Security Agency: NSA)の秘密と能力の情報漏洩³⁵によって、米国政府(「調整者」)とマイクロソフト(「統治者」)の間の情報の正統性が破壊された事例が挙げられている³⁶。

(3) 『米国国家サイバー戦略』及び関連政策の分析

『米国国家サイバー戦略』において厳しい対中政策が採用されていることから、「戦略的競争」としての性質が濃い以下の3つの項目に焦点を絞って分析する。

第1の項目として、米国の「サプライチェーンリスク管理に関する戦略及び関連政策」を分析する。

『米国国家サイバー戦略』の1つ目の柱である「アメリカ人民、国土、生活様式の保護」³⁷における「連邦政府のネットワーク及び情報の安全確保」の中では「連邦政府のサプライチェーンリスク管理」について言及されており、「正当な理由がある場合には、リスクの高いベンダー、製品、サービスを除外するためのより合理的な権限を提供するなど、連邦政府の調達システムの欠陥に対処することも含まれる。」と明記されている³⁸。

これは米国の関連政策とも一致しており、『2019会計年度米国国防権限法(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019: NDAA FY2019)³⁹』の中で、米国政府機関に対し、華為技術有限公司(Huawei Technologies Corporation: Huawei)に代表される特定5社の中国企業製の通信・監視関連の機器・サービスの購入・取得・利用等を禁止する旨が明記されている。この結果、特定5社に該当する中国企業が米国政府機関と取引をすることが困難になるとともに、2・3次サプライヤーの場合も確認が求められることから、既存の市場に大きな影響があると一般財団法人

³⁵ Ellen Nakashima and Craig Timberg, “NSA Officials Worried about the Day Its Potent Hacking Tool Would Get Loose. Then It Did,” *Washington Post*, May 16, 2017, [cyber-peace.org/wp-content/uploads/2017/05/NSA-officials-worried-about-the-day-its-potent-hacking-tool-would-get-loose-Then-it-did.pdf](https://www.washingtonpost.com/archive/local/2017/05/16/nsa-officials-worried-about-the-day-its-potent-hacking-tool-would-get-loose-then-it-did/).

³⁶ Sanchez, Lin, and Korunka, “Applying Irregular Warfare Principles to Cyber Warfare,” pp. 21-22.

³⁷ The White House, *National Cyber Strategy of the United States of America*, pp. V-VI.

³⁸ *Ibid.*, p. 7.

³⁹ *NDAA 2019 (Public Law 115-232)*, 115th Congress, August 13, 2018, pp. 1917-1919.

安全保障貿易情報センター事務局は分析している⁴⁰。

これまで「破壊者」である中国がサプライチェーンを悪用して、米国政府機関のICT機器の中に脆弱性を確保しようとした働きかけ及び安価な価格設定で契約を勝ち取ろうとした働きかけは「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略1 民衆の支援」及び「戦略5 統治者との関係構築」に該当する。

他方、『米国国家サイバー戦略』及び『2019会計年度米国国防権限法』は、これらのような「破壊者」の働きかけを阻害できる一連の戦略及び政策と言え、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略2 情報の阻害」及び「戦略4 交流の阻害」に該当すると言える。

次に第2の項目として、米国の「海底ケーブル通信管理に関する戦略及び関連政策」を分析する。

『米国国家サイバー戦略』の1つ目の柱である「アメリカ人民、国土、生活様式の保護」の「重要インフラの安全確保」の中で「連邦政府は民間部門と協力して、最大のリスクに晒されている重要インフラ（国家安全保障、エネルギーと電力、銀行と金融、健康と安全、通信、情報技術、輸送）へのリスクを管理する。」と明記されている⁴¹。

民間部門との協力は、『重要インフラの安全保障及びその復旧に関する大統領政策指示（*Presidential Policy Directive: PPD-21*）』⁴²として2013年2月に既に発出されており、本件についてはオバマ政権の政策が継承されていると言える。

ナディア・シャドロー（Nadia Schadlow）らは、国際的な境界を越えるデータの約95%を海底ケーブル通信が転送する中で、Huaweiの子会社であるHuawei Marineは、世界の約400本の海底ケーブル通信のほぼ4分の1を建設または修理したと分析している⁴³。海底ケーブル通信は、サイバー空間を構成する最も主要な部分の一つであることから、本稿では、数

⁴⁰ 「米国国防権限法2019の概要」一般財団法人安全保障貿易情報センター事務局、2019年3月19日、www.cistec.or.jp/service/uschina/5-ndaa2019_gaiyou.pdf。

⁴¹ The White House, *National Cyber Strategy of the United States of America*, pp. 8-9.

⁴² The White House, *Presidential Policy Directive - Critical Infrastructure Security and Resilience*, February 12, 2013.

⁴³ Nadia Schadlow and Brayden Helwig, “Protecting Undersea Cables Must Be Made a National Security Priority,” *Defense News*, July 1, 2020, www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/07/01/protecting-undersea-cables-must-be-made-a-national-security-priority/.

ある重要インフラの中でも海底ケーブル通信に焦点を絞って分析する。

米国国土安全保障省 (Department Homeland Security: DHS) と米国国家情報長官室 (Office of the Director of National Intelligence) は『海底ケーブル通信に対する脅威 (*Threats to Undersea Cable Communications*)』⁴⁴ を2017年9月に公表し、海底地震からサイバー攻撃に至るまでの海底ケーブルに対する幅広いリスクを分析し、推奨事項を提言している。

また、安全保障の観点から海底ケーブル通信の敷設申請を審査する「チーム・テレコム」が、国土安全保障省の主導の下に国防・国務・司法省等の職員で構成されるとともに、2008年には国土安全保障省、連邦通信委員会 (Federal Communications Commission: FCC)、科学技術政策室が、全米の海底通信ケーブル会社からセキュリティ情報の任意提出を求めている等の対策をとっていると矢野哲也⁴⁵は分析している。

これまで「破壊者」である中国が海底ケーブル通信の遮断や盗聴が可能な環境を構築しようとした働きかけ⁴⁶や、契約を勝ち取ろうとした働きかけは、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略1 民衆の支援」及び「戦略5 統治者との関係構築」に該当する。

他方、『米国国家サイバー戦略』、『海底ケーブル通信に対する脅威』及び「チーム・テレコム」等は、これらの「破壊者」の働きかけを阻害できる一連の戦略及び政策と言え、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略2 情報の阻害」及び「戦略4 交流の阻害」に該当する。

最後に第3の項目である、米国の「サイバー犯罪対策に関する戦略及び関連政策」を分析する。

『米国国家サイバー戦略』の1つ目の柱である「アメリカ人民、国土、生活様式の保護」の「サイバー犯罪との戦いと事案報告の改善」の中では、「我々は、欧州評議会の『サイバー犯罪条約 (ブダペスト条約)』⁴⁷を支持する国際的なコンセンサスを拡大するために、同条約の採択拡大を支援す

⁴⁴ U.S. Department of Homeland Security and Office of the Director of National Intelligence Public-Private Analytic Exchange Program 2017, *Threats to Undersea Cable Communications*, September 28, 2017, pp. 7-8.

⁴⁵ 矢野哲也、「海底通信ケーブル防護のための日本の海洋ストラテジック・コミュニケーション」『21世紀研究』第10号、2019年3月、5頁。

⁴⁶ Schadow and Helwig, “Protecting Undersea Cables Must Be Made a National Security Priority.”

⁴⁷ 「サイバー犯罪に関する条約 (略称: サイバー犯罪条約)」外務省、2012年11月、www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty159_4.html。

ることを含めて努力する。」と明記されている⁴⁸。

最近の米国のサイバー犯罪対策に関する政策として、ウクライナの停電や2018年の平昌冬季オリンピック等へのハッキングに関与したとしてロシア軍参謀本部情報総局(Glavnoje Razvedyvatel'noje Upravlenije: GRU)に所属する6人のハッカーが米国司法省によって2020年10月に訴追された事例がある⁴⁹。米国司法省は2018年に中国のハッカーを訴追⁵⁰してからこのような政策を継続している。

これまで「破壊者」である中国が「全ての力の源泉」とされている「民衆」を利用して、「民衆」の中に隠れてサイバー攻撃を実行しようとした働きかけは、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略1 民衆の支援」に該当する。

他方、米国は『サイバー犯罪条約』採択拡大を支援したり、「破壊者」の一員であるハッカーを全世界に指名手配する取り組みをしたりしている。これらの取り組みは「破壊者」と「民衆」の間に疑念や分裂を生み出し、両者の関係や情報の阻害に効果があると期待できることから、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略2 情報の阻害」に該当する。

以上から、『米国国家サイバー戦略』及び関連政策においては、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略2 情報の阻害」及び「戦略4 交流の阻害」といった相手方の働きかけを阻害するような戦略を取り入れており、「戦略的競争相手」に位置付けている中国に対して有利な環境を構築することを目指していると考えられる。

(4) 韓国国家サイバー安保戦略及び関連政策の分析

はじめに、前項と同様に「サプライチェーンリスク管理に関する戦略及び関連政策」について分析する。

『韓国国家サイバー安保戦略』の中では、サプライチェーンリスク管理

⁴⁸ The White House, *National Cyber Strategy of the United States of America*, p. 11.

⁴⁹ Department of Justice United States of America, “Six Russian GRU Officers Charged in Connection with Worldwide Deployment of Destructive Malware and Other Disruptive Actions in Cyberspace,” October 19, 2020, www.justice.gov/opa/pr/six-russian-gru-officers-charged-connection-worldwide-deployment-destructive-malware-and.

⁵⁰ Department of Justice United States of America, “Two Chinese Hackers Associated with the Ministry of State Security Charged with Global Computer Intrusion Campaigns Targeting Intellectual Property and Confidential Business Information,” December 20, 2018, www.justice.gov/opa/pr/two-chinese-hackers-associated-ministry-state-security-charged-global-computer-intrusion.

について直接言及した箇所は存在しない。唯一、関連する記載としては、第4の柱である「サイバーセキュリティ産業の成長基盤の構築」⁵¹の「公正競争の原則の確立」の中で、「価格中心から性能中心に改善して技術競争の激しい市場で体質を強化」及び「サイバーセキュリティサービスの正当な対価を支払うための方案を講じ、不法下請けなどを徹底的に調査・是正」という内容が明記されている⁵²が、これらはサプライチェーンリスク管理ではなく、あくまでも調達に適正化を確保するための戦略に過ぎない。

韓国の関連政策においてもサプライチェーンリスク管理が見当たらないことから、米国と異なり、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略2 情報の阻害」及び「戦略4 交流の阻害」に該当する戦略や政策をとれていないと言える。

次に「海底ケーブル通信管理に関する戦略及び関連政策」を分析する。

『韓国国家サイバー安保戦略』では重要インフラについて、第1の柱である「国家の重要インフラの安全性向上」⁵³の中で、「サイバー攻撃時の被害が大きい主な基盤施設を迅速に国が指定・保護できるよう関連制度の改善」、「主な基盤施設を運営する機関が一定割合以上の予算を確保できるよう支援を強化」等について明記している⁵⁴。

しかし、米国のように、国家が積極的に民間に協力して重要インフラを防護するという記述は『韓国国家サイバー安保戦略』及び関連政策には見られない。

ショーン・オマリー(Sean O'Malley)は、重要インフラ防護の中で海底ケーブル通信に関して、韓国政府の注意が欠如していることは、壊滅的なものになる可能性があるとして警鐘を鳴らしている⁵⁵。また、オマリーは軍事的パートナーである米国と韓国が海底ケーブル通信陸揚げ局を重要インフラとして共有していないことは奇妙であると指摘している⁵⁶。オマリーによる警告例として、F-35 戦闘機は自律型兵站情報システム(Autonomous Logistics Information System: ALIS)と常に接続していないと効果的に運用できず、仮に切断された場合は全能発揮が不可能となる恐れがあると

⁵¹ 韓国国家安保室『국가 사이버 안보 전략』3頁。

⁵² 同上、21頁。

⁵³ 同上、3頁。

⁵⁴ 同上、15頁。

⁵⁵ Sean O'Malley, "Assessing Threats to South Korea's Undersea Communications Cable Infrastructure," *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 17, No. 3, December 2019, p. 386.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 389-390.

もに、海底ケーブル通信の信頼性に部分的に依存していることから、米韓の軍事同盟に対する脅威になり得ることを挙げている⁵⁷。

このことから、韓国は海底ケーブル通信に関して、米国と異なり、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略2 情報の阻害」及び「戦略4 交流の阻害」に該当する戦略や政策をとれていないと言える。

最後に「サイバー犯罪対策に関する戦略及び関連政策」を分析する。

『韓国国家サイバー安保戦略』ではサイバー犯罪対策として、第6の柱である「サイバー安保国際協力の主導」⁵⁸の中で、「サイバー安保関連の普遍妥当な国際規範成立過程への参加を拡大し、国際規範とベストプラクティス普及をリードする。」と明記している⁵⁹。

しかし、韓国は欧州評議会の『サイバー犯罪条約』を未だに批准していない⁶⁰。『韓国国家サイバー安保戦略』には「国際規範成立過程への参加を拡大し」と記載されているが、『サイバー犯罪条約』は2004年に既に発効している⁶¹ことから、「国際規範成立過程」とは『サイバー犯罪条約』とは異なるものを指している可能性がある。

他方、2011年に中国、ロシア、タジキスタン及びウズベキスタンは、国連事務総長宛に『情報セキュリティのための国際行動規範』を提出している⁶²。本件について、中国は近年「サイバー大国」として台頭が著しいが「欧州評議会(世界全体と)関係ない」として自国が参加しない形で作成された『サイバー犯罪条約』への加盟を拒否していると須田祐子は分析している⁶³。

このことから、韓国はサイバー犯罪に関して、米国等と異なり『サイバー犯罪条約』を批准しておらず、むしろ中国等の『情報セキュリティのための国際行動規範』に合意するととれる政策をとっていると言える。

以上から、韓国は米国と異なり、「サイバー空間ダイヤモンドモデル」における「戦略2 情報の阻害」及び「戦略4 交流の阻害」に該当する戦略

⁵⁷ Ibid., p. 390.

⁵⁸ 韓国国家安保室『국가 사이버 안보 전략』3頁。

⁵⁹ 同上、23頁。

⁶⁰ Hannes Ebert and Laura Groenendaal, “Cyber Resilience and Diplomacy in the Republic of Korea: Prospects for EU Cooperation,” *EU Cyber Direct*, August 2020, eucyberdirect.eu/wp-content/uploads/2020/08/digital-dialogue-rok.pdf.

⁶¹ 指宿信「サイバー犯罪条約およびその国内法化について」『刑法雑誌』第45巻第1号、2005年7月、123頁。

⁶² 『情報セキュリティのための国際行動規範』国連、2011年9月、digitallibrary.un.org/record/710973。

⁶³ 須田「サイバーセキュリティの国際政治」60頁。

又は政策をとれていないと言える。

米国は『米国国家サイバー戦略』において中国を「戦略的競争相手」として定義しているが、韓国は「戦略的競争相手」が不明確であり、相手方の働きかけを阻害する戦略を設定できない状況に陥っている。この米韓のサイバー戦略の相違点の分析結果を図2に示す。

図2 「サイバー空間ダイヤモンドモデル」による米韓サイバー戦略の分析

国	米 国	韓 国
サイバー空間 ダイヤモンド モデル		
総 括	<p>戦略2及び4が機能している。 ⇒破壊者の行動を阻害するための 戦略化可能</p>	<p>戦略2及び4が機能していない。 ⇒破壊者の行動を阻害するための 戦略化不可</p>

（出所）Frank C. Sanchez, Weilun Lin, and Kent Korunka, “Applying Irregular Warfare Principles to Cyber Warfare,” *Joint Force Quarterly*, Iss. 92, 1st Quarter, January 2019 を参考に筆者作成。

以上から、ルパート・スミス（Rupert Smith）が「敵が明確に規定されていなければ、戦略を策定できないし、戦略がなければ兵器や装備についての非常に漠然とした決定以外には何も決められない。」と指摘している⁶⁴とおり、米韓におけるサイバー戦略の根本的な相違点は「敵」すなわち「戦略的競争相手」が明確に定義されているか否かであると考えられる。

3 サイバー戦略の相違点による負の影響とその背景

（1）サイバー戦略の相違点による負の影響

まず1つ目は、サプライチェーンリスク管理の点についてである。サプライチェーンリスク管理の相違により、米韓における情報セキュリティの

⁶⁴ ルパート・スミス『軍事力の効用：新時代「戦争論」』山口昇監修、佐藤友紀訳、原書房、2014年、370頁。

水準に差異が生じる可能性がある。その結果、情報システムの接続や、共有する情報の保全を確保する上で、脆弱性を生みかねないという負の影響が発生し得る。

2つ目は、海底ケーブル通信管理の点についてである。海底ケーブル通信管理の相違により、両国間を接続する海底ケーブル通信における情報セキュリティの水準に差異が生じる可能性がある。その結果、海底ケーブル通信を経由した情報システムの接続や、共有する情報の保全を確保する上で、脆弱性を生みかねないという負の影響が発生し得る。

3つ目は、サイバー犯罪対策の点についてである。夏井高人は『サイバー犯罪条約』の起草段階において、コンピュータネットワークを利用した犯罪には国境を越えて実行されるものが多いことから、関連各国内で共通した刑罰法令を持つことの重要性が認識された経緯があると分析している⁶⁵。韓国が『サイバー犯罪条約』を批准しないことは、米韓における刑罰法令が共通化されない状況が継続する可能性があることから、サイバー犯罪対策における脆弱性を生みかねないという負の影響が発生し得る。

(2) サイバー戦略に相違点が発生する背景についての考察

まず、サプライチェーンリスク管理について考察する。RAND研究所の非常勤研究者であるイ・ジヨン (Lee Ji-Young) は、ターミナル段階高度地域防衛システム (Terminal High Altitude Area Defense: THAAD) の配備の際に中国が猛反発した経験の後⁶⁶、中国は2019年に韓国で4位の輸出先かつ最大の輸入元となっていることから、韓国内の経済的配慮とビジネス感情によって、米国が採用しているHuawei等の禁止政策に公然と参加しないことを選択した可能性があると分析している⁶⁷。

このことから、サプライチェーンリスク管理について、韓国が経済・外交政策における中国の反発を恐れ、譲歩せざるを得ないと判断している可能性があると言える。

次に、海底ケーブル通信について考察する。韓国、米国及び中国等を接続する海底ケーブル通信の一つに「New Cross Pacific (NCP) Cable System」

⁶⁵ 夏井高人「サイバー犯罪条約の主要論点」『法律論叢』、第75巻第2・3合併号、2002年12月、261頁。

⁶⁶ 山崎周「『暗黙の容認』から顕在的な脅威へ：中国の米韓同盟に対する脅威認識と中韓関係の変遷」『青山国際政経論集』第104号、2020年5月、64頁。

⁶⁷ Ji-Young Lee, “The Geopolitics of South Korea–China Relations Implications for U.S. Policy in the Indo-Pacific,” *RAND Corporation*, 2020, p. 12, www.rand.org/pubs/perspectives/PEA524-1.html.

がある。これはコンソーシアム方式で運営されている⁶⁸が、中華電信（China Telecom: CT）、中国移动通信（China Mobile: CM）及び中国聯通（China Unicom: CU）の中国情報通信企業が50%の過半数を所有している唯一のケーブルシステムであるとともに、中国における陸揚げ局の状況が未確認であることから、米中貿易摩擦の文脈では疑問を投げかけるだろうとスヴェシュ・チャッドパダヤヤ（Suvesh Chattopadhyaya）は警鐘を鳴らしている⁶⁹。これは米韓間の通信が中国に経由され盗聴される可能性が排除できないことを意味しているものと考えられる。

このような状況から、海底ケーブル通信管理についても、韓国が中国の反発を恐れ、譲歩せざるを得ないと判断している可能性は否定できないと考えられる。

最後にサイバー犯罪対策の点を考察する。韓国は未だに『サイバー犯罪条約』を批准していない。また中国らが主張する『情報セキュリティのための国際行動規範』に合意すると読み取れる表現が『韓国国家サイバー安保戦略』に存在する⁷⁰。このことから、サイバー犯罪対策についても、韓国が中国の反発を恐れ、譲歩せざるを得ないと判断している可能性があると考えられる。

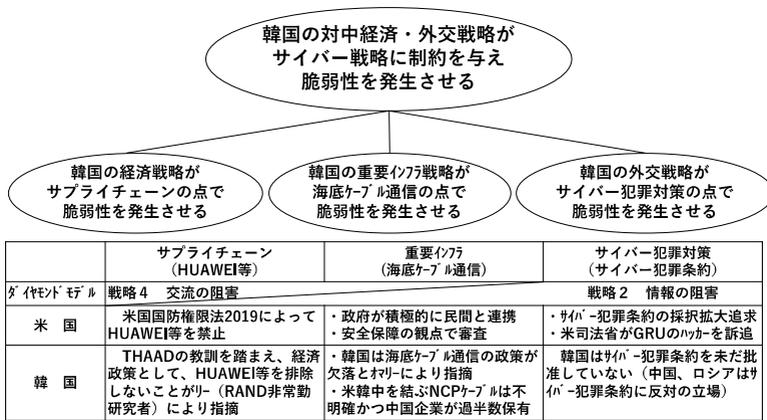
本項を総括して、米韓のサイバー戦略の相違点によって発生する3つの負の影響及び背景を図3に示す。

⁶⁸ O'Malley, "Assessing Threats to South Korea's Undersea Communications Cable Infrastructure," p. 388.

⁶⁹ Suvesh Chattopadhyaya, "15 Submarine Cable Systems - Facing Tough Time, Boldly!" *Submarine Cable Networks*, December 6, 2019, www.submarinenetworks.com/en/insights/15-submarine-cable-systems-facing-tough-time.

⁷⁰ 韓国国家安保室『국가 사이버 안보 전략』23頁。

図3 米韓のサイバー戦略の相違点によって発生する3つの負の影響及び背景



(出所) 本稿第3章 (図3を除く。) を元に筆者作成。

韓国が中国に譲歩せざるを得ないと判断している状況は、中国の戦略及び政策によって意図的に作り出されている可能性がある。山崎周は、中国国内には自国の巨大な経済的パワーを利用することによって、米韓同盟を弱体化させたり、あるいは瓦解させたりすることができ得ることから、米国による対中包囲網の打破のための突破口にできるとの見解があると分析している⁷¹。THAAD 配備の際の中国の猛反発は、この分析の妥当性を示す事例の一つであると考える。

おわりに

本稿では、米韓のサイバー戦略の根本的な相違点は「敵」すなわち「戦略的競争相手」が明確に定義されているか否かであり、これによって、「サプライチェーンリスク管理」、「海底ケーブル通信管理」及び「サイバー犯罪対策」において、サイバー空間上の安全保障を不利とするような負の影響を生み出していることを導出した。

さらに、必要なサイバー戦略を制定できない状況の背景には、韓国が経済及び外交政策面等で中国の反発を恐れ、譲歩せざるを得ないと判断している可能性があることを考察した。

⁷¹ 山崎『『暗黙の容認』から顕在的な脅威へ』69頁。

日本は米国と同盟関係にある。本稿では韓国を対象としたが、今後、日本の『サイバーセキュリティ戦略』⁷²及び関連政策に関する米国との相違点を分析することができれば、日本の『サイバーセキュリティ戦略』を改正する際の資とすることができると思う。

⁷² 『サイバーセキュリティ戦略』内閣サイバーセキュリティセンター、2018年7月。

Public Silence, Veiled Action: Climate Change and the Australian Defence Force

– How the Australian Defence Force Has Progressed Climate Change Securitization in a Partisan Political Environment –

Amy BULTERS

The views expressed within are those of the author and do not necessarily reflect those of the Australian Department of Defence

INTRODUCTION

Much has been written and is understood about the science of climate change; what it is, and what some of the potential impacts either currently or into the future may be. This paper takes as fact, and does not intend to argue, the science of climate change,¹ but rather analyzes attempts to securitize or desecuritize climate change within the Australian military spectrum. A detailed study on political influence and climate securitization from 2003 to 2013 was carried out by Michael Thomas, in which he concluded:

the Australian military was generally found... to act in response to and following the direction of the (incumbent) political party.²

However, on June 12, 2019, the Chief of the Australian Defence Force (CDF) made a speech to the National Security Management Symposium (NSMS) in which it is argued that he made a significant move towards securitizing the issue of climate change. This was at a time when the Government of Australia and the Australian Prime Minister were yet to securitize the issue. This paper aims to answer the following question: why did the CDF decide in 2019 to make a climate change securitizing speech against such a partisan political backdrop?

The theory of securitization is used as the analytical framework for this paper, as a means to differentiate between when a speech might be a

¹ The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is the United Nations body for assessing the science related to climate change. Global climate science research is assessed by IPCC who identifies the strength of scientific agreement across different areas and highlights where further research is required. A multitude of IPCC reports on climate science are available at www.ipcc.ch/about.

² Michael Thomas, “Climate Securitization in the Australian Political-Military Establishment,” *Global Change, Peace & Security*, Vol. 27, No. 1, February 2015, p. 102.

routine action as opposed to an escalatory non-routine action. Using securitization theory allows this paper to build on Thomas's previous research, whilst setting a benchmark of what can be considered a significant action amongst the more mundane or routine bureaucratic actions of the Australian Defence Force (ADF). This paper explores briefly the recent political history of climate change securitization in Australia, including recent attempts at securitization through a senate inquiry, in order to 'set the scene' of the speech. It then investigates the speech itself, and the audience of the speech, along with the specific climate change actions of the ADF since Thomas's published study to the present. Analysis of specific actions and events occurring both internal to and external to the ADF prior to the 2019 speech is undertaken to determine whether these events had a direct or indirect influence in the making of the speech.

There have been several papers that have been critical of the ADF's level of climate action, but external to Thomas's study, literature regarding the Australian military securitization related to governmental actions has been scarce. Therefore, this paper focuses on the period from 2013 onwards, only detailing prior actions where historical context is important. In particular, beyond

a recent North Atlantic Treaty Organization (NATO) article and some Australian news reporting,³ there has been very little publicized in relation to the CDF speech and what this means for the ADF and Australia.

This paper concludes that the CDF, recognizing the potential future threat to the ADF based on legal opinion, was in favor of climate action within the ADF. However, apparent inaction or delayed action by responsible departments within the ADF caused the CDF to attempt to securitize climate change through the 2019 speech in order to bring about action. It not only draws conclusions on the reasons for the CDF speech, but aims to understand if the CDF statement constitutes a shift in ADF stance on climate change, reviewing what actions were undertaken by the ADF in the lead-up to this statement, and how this relates to the current political spectrum. This paper also explores whether the actions taken can be deemed a sufficient response given international expectations and external pressures, and how climate securitization may provide non-traditional avenues for international security cooperation.

³ Camille Fourmeau and Reiner Zimmerman, "Can Military Forces Do It All? – Climate Change, A National Energy Security Issue for Australia and It's Defence Force," *Energy Security: Operational Highlights*, Vol. 14, Art. 3, NATO Energy Security Centre of Excellence, 2020; Melissa Clarke, "Climate Change Could Stretch Our Capabilities, Defence Force Chief Speech Warns," *ABC News*, September 25, 2019.

1 **SECURITIZATION THEORY**

1.1 **A Tool for Analysis**

Within International Relations studies, securitization theory is the process of transforming an issue into a ‘security’ problem, to the extent that extraordinary measures may be used to resolve such an issue, such that ‘*securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization*.’⁴ It is acknowledged that there is ideological connotations associated with securitization theory,⁵ however this paper will not evaluate the merit of securitization as a theory or process, but uses securitization simply as an analysis tool to evaluate the significance of the speech by the CDF, amongst other speeches and actions that have been made in a similar time frame. There is a multitude of different theories that can be used as a basis to analyze the speech made by the CDF, however, Thomas’s aforementioned study carefully analyzed ADF actions and CDF speeches under the lens of securitization, using the Copenhagen School (CS) and Paris School (PS) theories. Therefore, using these theories as a structural base allows for continuity, building on Thomas’s research to focus only on CDF speeches and other actions since Thomas’s study.

The CS securitization model, discussed in more detail below, was the primary model used to further evaluate speech acts that were made by relevant members of the Australian military or political spectrum from 2014 onwards. However, examination of actions taken by the Department of Defence since 2013, detailed later in this paper, demonstrate that the CS definition is deficient as a stand-alone model to describe the situation in Australia, as it fails to capture non-speech acts which may contribute to an effort to securitize climate change. For this reason, a second securitization

⁴ Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 23.

⁵ There is much debate over the use of securitization theory in international relations, and the theory itself carries significant negative connotation, because to securitize something is to elevate the issue beyond that which would be dealt with through a normal political process. This runs the risk of having disproportionate attention and resources focused towards an issue without going through correct process, resulting in a failure of normal politics. It is emphasized that this paper does not agree or disagree with the theory of securitization, nor does it make judgment on the use of securitization in international relations. For further reading on Securitization theory, and the discourse around its use see, for e.g.: Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security*; Jürgen Scheffran, Michael Brzoska, Hans Günter Brauch, Peter Michael Link, and Janpeter Schilling eds., *Climate Change, Human Security and Violent Conflict: Challenges for Societal Stability*, Springer, 2012; Paul Roe, “Is Securitization a ‘Negative’ Concept? Revisiting the Normative Debate over Normal versus Extraordinary Politics,” *Security Dialogue*, Vol. 43, No. 3, 2012, pp. 249-266.

model, PS, is also used.

1.2 Copenhagen School

One of the most cited theories with regard to security studies is the CS discussed in detail in *Security: a new framework for analysis (1998)*, whereby it is suggested that securitization is the act of presenting an issue

...as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure.⁶

In particular, the CS defines a ‘*speech act*’ as a securitizing move, made by a ‘*securitizing actor*’ to elevate a ‘*referent object*’ where

...it is the utterance itself that is the act. By saying the words, something is done.⁷

That said, CS is careful to delineate that although a securitizing move may have been made, securitization only occurs if the issue is accepted as being securitized by the audience.⁸ In a later chapter, titled ‘*The Environmental Sector*’, the authors discuss two separate agendas of environmental security, being the scientific agenda, and the political agenda. Whereas the scientific agenda typically makes assessments on the level of threat based on academic standards, the political agenda, influenced more by short-term events, determines the level of threat based on whether the ‘*presumed urgency is a political issue.*’⁹ As such, the authors conclude that environmental issues are typically politicized rather than securitized when being dealt with by governments.¹⁰ Whilst not explicitly written, the CS model assumes a top-down approach to securitization of an issue, where a securitizing actor makes a securitizing speech act which is then acted upon (securitized) by an audience.

1.3 Paris School

Another school of thought regarding securitization is PS, which is a sociological view describing securitization as a process occurring within and as a result of circumstances such that it can:

...be designed or can emerge out of different practices, whose initial aim was

⁶ Buzan, et. al., *Security*, pp. 23-24.

⁷ *Ibid.*, p. 26.

⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁹ *Ibid.*, p. 73.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 72-74.

*not in fact to create a security problem.*¹¹

As summarized by Angela Oels, the PS thus examines securitization as dynamic practices occurring by security professionals below the threshold of exceptionality, directing attention towards routine practices (such as development of policy roadmaps) to produce some level of securitization.¹² Using the PS as a means to examine the actions that were taken within the ADF allows for a focused lens to be placed on those actions which would not necessarily be considered a performative ‘speech act’ under the CS definition, and thus consider beyond the main scope of Thomas’s study if securitization had indeed occurred at lower levels within the ADF.

2 POLITICAL ACTIONS IN THE FACE OF CLIMATE CHANGE

2.1 The role of partisan politics in shaping Australia’s climate change securitization

When Tony Abbott, then leader of the Australian Liberal Party, was elected Prime Minister (PM) of Australia in September 2013, he did so having made a “pledge in blood” to repeal Labor’s Carbon Tax Scheme as the first order of business.¹³ This election result brought to an end the Australian Labor Party’s six years of rule during which time it had briefly attempted to securitize climate change by framing it as a threat requiring immediate action.¹⁴ The Abbott government successfully repealed the Carbon Tax as promised, introducing a ‘Direct Action’ policy which was criticized by some as inadequate and unfeasible.¹⁵ On September 14, 2015, Malcolm Turnbull became the PM after an internal party leadership challenge, however, this didn’t result in a change in climate policy as Turnbull maintained the ‘Direct action’ policy.¹⁶

Scott Morrison took over as PM in August 2018. Of all the media releases and statements made by Morrison related to climate change, none

¹¹ Thierry Balzacq ed., *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, Routledge, 2010, p. 2.

¹² Angela Oels, “From ‘Securitization’ of Climate Change to ‘Climatization of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives,” in Scheffran et al., eds., *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, pp. 185-207.

¹³ Michelle Grattan and David Wroe, “Abbott’s Blood Oath to Repeal Carbon Tax,” *The Sydney Morning Herald*, October 13, 2011.

¹⁴ Thomas, “Climate Securitization in The Australian Political-Military Establishment,” p. 108.

¹⁵ Craig Mark, “Towards the 2016 Australian Election: From the Abbott to the Turnbull Coalition Governments,” *The Otemon Journal of Australian Studies*, Vol. 41, 2015, p. 50.

¹⁶ *Ibid.*, p. 58.

were a securitizing move, as the issue was never presented as an existential threat that required urgent action beyond standard procedures.¹⁷ Generally, Morrison used a careful selection of vocabulary when referring to climate change so as to not securitize the issue, referring to *disaster resilience*¹⁸ or *climate adaption*¹⁹ as just some examples. Furthermore, Morrison persisted in assuaging the Australian public that Australia already had sufficient climate change policies and that the Labor Party's policies (which had emissions reductions targets close to double that of the Liberal Party) were costly and dangerous.²⁰ Due to the disparity between the two political parties, the 2019 Australian election was widely dubbed 'the climate change election',²¹ and it was an election that Morrison and the Liberal Party went on to win with a convincing margin. Thus, at the time of the CDF speech, the governing party for whom the ADF is responsive to had made no attempts to securitize the climate issue and, on the converse, had largely held power on the premise that it was a non-issue.

2.2 Senate Inquiry

On June 14, 2017, the Australian Senate referred the matter of "Influences of Climate Change on National Security" to the Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee for inquiry and report by December 4, 2017.²² The Inquiry had 70 respondents including the ADF,²³ and it could be considered that the ADF statement was designed to elevate the responsiveness of the audience (in this case the Government through the Senate).²⁴

¹⁷ PM Scott Morrison, Media Releases, January 1, 2017 to August 16, 2020, www.pm.gov.au/media, accessed August 16 2020.

¹⁸ PM Scott Morrison, Keynote Address to Asia Briefing Live – The Beliefs That Guide Us, November 1, 2018, www.pm.gov.au/media, accessed August 16 2020.

¹⁹ PM Scott Morrison, Media Release – Drought Support for Gippsland, February 24, 2019, www.pm.gov.au/media, accessed August 16, 2020.

²⁰ Carol Johnson, "The 2019 Australian Election," *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol. 5, No. 1, November 2020, p. 42.

²¹ Mark Bennister and Simon Obendorf, "The 2019 Australian Election: Quiet Australians, Daggy Dads and Climate Change," *Political Insight*, September 2019, p. 26.

²² Commonwealth of Australia, *Senate Official Hansard*, No. 6, June 14, 2017 pp. 106-107, parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/chamber/hansards/1f8dd540-5ae1-427d-859d-6140a5a671d6/toc_pdf/Senate_2017_06_14_5148_Official.pdf?fileType=application%2Fpdf.

²³ Senate Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade (hereafter SSCFADT), *Implications of Climate Change for Australia's National Security Final Report*, Parliament of Australia, May 17, 2018, www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Nationalsecurity/Final_Report.

²⁴ Department of Defence, Written Submission 63, *SSCFADT Inquiry into the Implications of Climate Change for Australia's National Security*, August 2017,

There were 11 recommendations from the Senate inquiry, of which three were specifically directed at the ADF, and four were cross portfolio responses relevant to Defence.²⁵ These recommendations, along with others made by the Senate Committee and the summarized conclusions demonstrate climate change was considered a security risk worthy of taking action outside standard procedures based on the near-term threat it posed. However, at the time of writing, the Government was yet to table a response to this report, which would be the required next step in order to potentially implement the recommendations. One might assume that this is simply a timing issue, however, a review of all 12 inquiry reports that were submitted to Government by the Senate Foreign Affairs, Defence and Trade Committee in the time frame between 2016 and 2019 reveals that 9 reports had a government response tabled within 1 year (over half were tabled within 6 months).²⁶ The failure of the Government to as yet table a response suggests that for all the effort placed into the Inquiry, from a CS perspective, it was a failed securitization act as the audience required to securitize the issue has not recognized such a need. Notably, of the recommendations made to the Department of Defence, to date none have been carried out in full.

3 DEFENCE ACTIONS RELATED TO CLIMATE CHANGE

3.1 The ‘Speech Act’

On June 12, 2019, the CDF, General Angus Campbell, delivered a speech to the NSMS, and while the exact contents of the speech are unknown due to the closed nature of the symposium, the draft speech released by the CDF indicates that several securitizing statements were made which drew a correlation between climate change and the threats it posed. The draft speech stated:

Today there is no doubt that climate change is a threat to security²⁷ and climate

www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Nationalsecurity/Submissions.

²⁵ SSCFADT, *Implications of Climate Change for Australia’s National Security Final Report*, pp. vii-viii.

²⁶ Australian Parliament House, *SSCFADT Completed Inquiries and Reports, 2016-2019*,

www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Completed_inquiries/2016-19, accessed August 16, 2020.

²⁷ Department of Defence, *Chief of the Defence Force Draft Speech to Regional Security Management Symposium*, June 12, 2019, pp. 1-19, www.video.defence.gov.au/FOI/Docs/Disclosures/009_1920_StatementOfReasons

*change in itself won't cause conflict – but impact on human security and survival perhaps will.*²⁸

Going on to state:

*If predictions are right climate change will have serious ramifications for ADF. For some Pacific Island Countries climate change is an existential threat.*²⁹

To date, this appears to be the most consequential statement made by the CDF related to climate change securitization, and it can be argued the statement does not remain politically neutral. The liberty to make political comment or display perceived political bias is not afforded to members of the ADF due to their requirement to remain politically neutral.³⁰ The importance of this convention cannot be understated, as it underscores the principle that in a democratic nation (such as Australia), the military must remain apolitical. The public confidence in a military focused on serving Australia's interests impartially is put at risk when statements are made that do not follow the Government direction of the day, or appear partisan, as was the case with the CDF's speech. One need look no further than recent political media engagements in both Australia and the United States where involvement of the military, inadvertent or otherwise, caused significant public comment and debate.³¹ Certainly, the role that politics has played on climate change discourse is one of the crucial findings of Thomas's research,³² and is supported by an observation of Cheryl Durrant, the former Defence Director of Disaster Preparedness:

*Certainly the last three Chiefs of Defence Force that I worked for were proactive when it came to climate change. However, they were also exceedingly conscientious of their requirement to be politically neutral.*³³

Using the CS school as a means to analyze, this was not the first time

-IR.pdf, Partially released under Freedom of Information 009/19/20, accessed August 16, 2020.

²⁸ Ibid., pp. 3-4.

²⁹ Ibid., pp. 8-12.

³⁰ Department of Defence, *Military Personnel Policy Manual*, AL5, 2017, p. 481.

³¹ see e.g., Tom Bowman, "When Political Partisanship and the Military Collide," NPR, June 17, 2020, www.npr.org/2020/06/17/878587105/when-political-partisanship-and-the-military-collide, accessed September 9, 2020.

³² Michael Thomas, "The Securitization of Climate Change: Australian and United States' Military Responses (2002-2013)," *The Anthropocene: Politics-Economics-Society-Science*, Vol. 10, 2017, p. 10.

³³ Former ADF Director of Preparedness and Mobilisation Cheryl Durrant, Interview by author, Telephone, October 26, 2020.

General Campbell made moves towards securitizing the issue. In 2016, as then Chief of Army (CA), General Campbell addressed the CA Exercise in Adelaide where he stated that with regard to climate change causing instability and the implications for military:

(While we) don't actually know for certain where the problem of climate change will take us... those questions are immediately relevant.³⁴

While the language used within General Campbell's speech at the CA exercise borders on securitization from the viewpoint of the CS, it is important to note the audience of this speech was internal, that being the Australian Army. A look at actions undertaken by the ADF in a later section of this paper show that while new climate policies and actions were undertaken after this, there was already a number of processes in train indicating the address, whilst not failed securitization, may have served only to reinforce actions already occurring under a PS examination.

3.2 The Audience of the 'Speech Act'

The NSMS is a conference hosted by The Institute for Regional Security (IRS), geared towards mid-level career professionals aspiring to higher level positions within the ADF and national security organizations, and aimed at improving strategic policy advice provided to Government.³⁵ In particular the 2019 event was focused on the impacts of climate change to regional and national security, aiming to equip attendees with skills to address this security challenge.³⁶ This audience is what makes the CDF's speech more the exceptional, as it was delivered not just to members of the ADF, but also to external government attendees. Based on the IRS description of the symposium, it can be reasonably expected that these attendees hold positions that allows them to shape and influence the government's direction on climate change. Therefore, the CDF speech can be analyzed under the CS framework as an attempt to elevate the issue in the mind of the audience, such that they may in future securitize climate change within governmental strategic policy. Whether the CDF speech has been a success or failure is

³⁴ Anthony Bergin, "A changing climate for land forces," The Strategist, Australian Strategic Policy Institute (ASPI), September 19, 2016, www.aspistrategist.org.au/changing-climate-land-forces/.

³⁵ The Institute for Regional Security, "National Security Management Symposium," The Institute for Regional Security website, kokodafoundation.wildapricot.org/page-1858642, accessed September 17, 2020.

³⁶ The Institute for Regional Security, "2019 National Security Management Symposium – Climate Change: Impacts on National Security," The Institute for Regional Security website, kokodafoundation.wildapricot.org/event-3375137, accessed September 17, 2020.

difficult to evaluate noting the NSMS attendance list is not publicly available, however, understanding why the CDF may have sought to securitize the issue external to the ADF will be explored in the following sections.

3.3 Policy actions from a 2013 reference point

Using 2013 as a reference point based on Thomas's analysis,³⁷ the year prior the ADF had undertaken a study on climate change induced sea level rise, flooding and erosion at select ADF sites,³⁸ and in 2013 they also established the Global Change and Energy Security Initiative.³⁹ Since then, the ADF has introduced a Climate Change and Security and Energy Literacy Course, first piloted in 2015 and since conducted every year for select members of the ADF.⁴⁰ The ADF has also updated the Global Change and Energy Security Initiative, appointed a Defence Climate and Security Advisor (2016), conducted an assessment inclusive of adaption and planning strategies on the impact of climate change induced sea level rise, flooding and erosion at Defence sites,⁴¹ and published a Strategic Policy Statement on Climate Change Resilience,⁴² all prior to the CDF's securitizing speech.

A summation of the changed state of ADF climate change actions since 2015 is observed at Table 1. For consistency, this table has used an identical climate action matrix (column 2) as was used in the 2015 Climate Council Report Comparison,⁴³ and shows the UK, US and ADF comparison of 2015 as reported by the Climate Council (column 3 to 5). The update to the table by this author is the ADF 2020 column (column 6), which is a comparison only against ADF 2015 actions using, where possible, the same scoring system. On the table green indicates an action that has been implemented or is underway, yellow indicates a partial response, and red indicates either there has been no action, or, no evidence of action is publicly available. The table has not been

³⁷ See fn. 2.

³⁸ Chris Barrie, Will Steffen, Alix Pearce, and Michael Thomas, *Be Prepared: Climate Change, Security and Australia's Defence Force*, Climate Council, 2015, p. 53, www.climatecouncil.org.au/uploads/fa8b3c7d4c6477720434d6d10897af18.pdf.

³⁹ Department of Defence, Written Submission 63, p. 4.

⁴⁰ Department of Defence, Written Submission 63, p. 10.

⁴¹ AECOM, *Adaption + Planning Strategies: Assessment of the Impact of Climate Change Induced Sea Level Rise, Flooding and Erosion at Selected Defence Training Areas and Ranges — Stage 2 Executive Report*, June 14, 2018, released as Department of Defence, Disclosure Log, Item 8 of Freedom of Information (hereafter FOI) Request No. 264/18/19 (hereafter FOI 264/18/19), March 26, 2019, www.defence.gov.au/sites/default/files/foi/264_1819_Documents.pdf.

⁴² Department of Defence, *Strategic Policy Statement – Climate Change Resilience*, September 2018, pp. 1-6, released as Department of Defence, Disclosure Log, Item 5 of FOI 264/18/19.

⁴³ Barrie, et. al., *Be prepared*, p. 66.

updated to reflect any change in the state of US Department of Defense (DoD) or UK Ministry of Defence (MoD). Shown this way, the table is a quick and easy way to assess what actions had been carried out by 2015, and what has been done since, demonstrating the increase by the ADF in climate actions which could be considered securitization under the PS framework. However, many of these actions are not well publicized, and when analyzed with a CS lens, would not meet the conditions for securitization.

3.4 Deployments and increased operational tempo

Beyond looking at policy actions, there have also been over 13,800 ADF members deployed since 2014 for either a Humanitarian Aid and Disaster Relief (HADR) or Defence Aid to the Civil Community (DACC) mission⁴⁴ possibly resulting from climate change. These roles have included evacuation, firefighting, flood preparation, airlift support and supplies, and disaster cleanup and recovery in response to: Tropical Cyclones; Typhoons; Bushfires; and flood events, both within and outside of Australia. This is an average of about 2000 personnel committed annually, not to mention the vast physical resources that are also typically deployed, such as ships, aircraft, and equipment. This aid often comes at significant cost (such as the \$4.95 million AUD in aid provided following Tropical Cyclone Marcia).⁴⁵ When one considers that typical force generation considerations require a '3 for 1' system 'raise, train and sustain' cycle, meaning that for every unit deployed, there is typically always one unit in a regeneration position (maintenance, leave etc.), and one unit under training in preparation for deployment, this actually means an average 6000 personnel committed annually to climate change related activities. This is over 10% of the ADF permanent workforce.⁴⁶

⁴⁴ Figure taken from a review of media releases and annual reports. Minister of Defence, Media Releases, www.minister.defence.gov.au/media-releases, accessed August 16, 2020; Department of Defence, *Defence Annual Reports, 2013/14 – 2018/19*, www.defence.gov.au/annualreports/, accessed September 17, 2020.

⁴⁵ Department of Defence, *Defence Annual Report 2014-2015*, Vol. 1, October 9, 2015, p. 5.

⁴⁶ Based on ADF headcount provided in Australian Department of Defence, *Annual Report 19-20*, September 21, 2020, p. 116, www.defence.gov.au/about/information-disclosures/annual-reports.

Table 1. Amended Climate Council Comparison of Military Action on Climate Change

A COMPARISON OF MILITARY ACTION ON CLIMATE CHANGE					
Potential Effects of Climate Change On:	Military Climate Action Checklist	US DoD 2015	UK MoD 2015	ADF 2015	ADF 2020
Military Planning and Operations	Incorporated and mainstreamed climate change into National Strategic (Military) planning	Green	Green	Yellow	iii
	Shown leadership by appointing a Senior military authority as Climate Change planning officer	Green	Green	Red	iii
	Published a Climate Change Adaption Strategy	Green	Green	Red	iv
	Participating member of Interdepartmental/Interagency Climate Change Working group	Green	Yellow	Yellow	v
	Analysis of Climate Change impacts on military base locations and base capacity (force posture)	Green	Green	Red	Red
	Analysis of Climate Change impacts on how military is organised for combat missions, stabilisation operations and disaster relief (force structure)	Green	Green	Red	vi
Military training and testing	Analysis of Climate Change risks to military training	Green	Yellow	Yellow	vii
	Analysis of Climate Change impacts on individual readiness	Yellow	Red	Red	Red
	Analysis of Climate Change impacts on the preparedness of military to responds to operations and emergencies	Green	Green	Yellow	viii
	Analysis/inclusion of Climate Change in military doctrine (e.g.; disaster relief doctrine or aid to civil community)	Yellow	Green	Green	ix
	Analysis of health impacts of Climate Change on military forces and operational areas	Green	Red	Green	x
Military Estate	Mandated renewable energy targets for military bases	Green	Yellow	Red	xi
	Conducted Risk assessment of sea level rise and inundation on military bases	Green	Green	Green	Green
	Conducted a risk assessment of climate affected extreme weather events on military bases	Green	Green	Red	xii
	Implemented 'Green' building codes and energy programs across military bases.	Green	Green	Green	Green
Military Acquisition and Supply Chain	Mandated fuel and energy efficiency goals in purchase of major military hardware and platforms (e.g.; use of bio-fuels and hybrids)	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
	Analyzed Climate Change risks to critical civilian infrastructure and workforce and resultant impact on military infrastructure, operations and training.	Yellow	Green	Red	Red
	Sustainable Procurement practices implemented (e.g., energy efficient civilian vehicle fleets, energy efficient lighting, heating, waste reduction strategies etc.)	Green	Green	Green	Green
Key	Implemented/underway	Partial Response		No action or evidence found	

Be Prepared: Climate Change, Security and Australia's Defence Force by Chris Barrie, Will Steffen, Alix Pearce and Michael Thomas (Climate Council of Australia). Amended by author to include new column ADF 2020, with updated comparison conducted against ADF 2015 column with evidence at end notes.

This level of commitment is certainly recognized and planned for within the ADF through the CDF Preparedness Directive released annually which dictates the level of readiness required for individual defence units to meet required roles.⁴⁷ However, it has also been acknowledged by the ADF that:

*The current most likely forecast climate changes may require higher levels of commitment that may create concurrency pressures for Defence from as early as the middle of the next decade, or earlier if climate change related impacts on security threats accelerate.*⁴⁸

4 DIRECT PRECIPITATING ACTIONS LEADING TO SPEECH

4.1 Landmark legal ‘Hutley Opinion’

In 2016 the Centre for Policy Development, a leading think-tank in Australia, along with the Future Business Council, commissioned barrister Noel Hutley SC, to provide opinion on corporate directors’ duties with respect to climate change. The subsequent Memorandum of Opinion (henceforth referred to as the opinion) that was authored found:

*It is conceivable that directors who fail to consider “climate change risks” now could be found liable for breaching their duty of care and diligence in the future.*⁴⁹

This opinion was further expanded upon in 2019, taking into account advances in financial reporting frameworks to state the risk for directors has increased since the 2016 opinion release.⁵⁰ While the opinion’s scope

⁴⁷ Air Vice Marshal Hupfeld, Head Force Design, cited from Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee, Commonwealth Australia Senate, “Implications of Climate Change for Australia’s National Security,” *Official Committee Hansard*, March 20, 2018, p. 21, www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Hansard/Hansard_Display?bid=committees/commsen/adbb763e-5e4d-49e4-a9fd-2269a6d16ac0/&sid=0000; Department of Defence, Written Submission 63, para. 17.

⁴⁸ Department of Defence, Written Submission 63, para. 17.

⁴⁹ Noel Hutley SC and Sebastian Hartford Davis, “*Climate Change and Directors’ Duties*” – *Memorandum of Opinion*, The Centre for Policy Development and the Future Business Council, October 7, 2016, para. 3.5, cpd.org.au/wp-content/uploads/2016/10/Legal-Opinion-on-Climate-Change-and-Directors-Duties.pdf.

⁵⁰ Noel Hutley SC and Sebastian Hartford Davis, “*Climate change and Directors’ Duties*” – *Supplementary Memorandum of Opinion*, The Centre for Policy Development, March 26, 2019, pp. 3-9,

and was limited to implications to corporate directors, the significance of the landmark opinion cannot be understated, as following the opinion a series of regulatory changes occurred, including within the Australian Stock Exchange Corporate Governance⁵¹ and the Australian Securities and Investments Commission,⁵² not to mention action by large corporations such as the Australia New Zealand bank (ANZ).⁵³ Most recently, one of Australia's biggest superfunds was successfully sued in the Federal Court of Australia for failing to consider climate change and disclose the risk.⁵⁴

Despite the fact the opinion was limited to corporate governance, there is evidence it was briefed to the previous Vice CDF (VCDF) who, in response to the opinion, noted:

*While there is not specific applicability to the public sector – yet. It is surely coming. This gives us added impetus to ensuring we look at the climate risk issue seriously.*⁵⁵

Further, it was observed that the opinion advice was heeded by the CDF who recognized the potential future risks of inaction:

*There was a noticeable shift in the language used by the current CDF around climate change after two events: the release of the Hutley opinion on fiduciary responsibilities of heads of agency, and a meeting that he had with Ian Dunlop and David Spratt of the Breakthrough Organisation.*⁵⁶

cpd.org.au/wp-content/uploads/2019/03/Noel-Hutley-SC-and-Sebastian-Hartford-Davis-Opinion-2019-and-2016_pdf.pdf.

⁵¹ Governance Institute of Australia, *Climate Change Risk Disclosure: A Practical Guide to Reporting against ASX Corporate Governance Council's Corporate Governance Principles and Recommendations*, February 2020, www.asx.com.au/documents/asx-compliance/gia-climate-change-guide.pdf.

⁵² Australian Securities and Investment Commission, *19-208MR ASIC Updates Guidance on Climate Change Related Disclosure*, August 12, 2019, asic.gov.au/about-asic/news-centre/find-a-media-release/2019-releases/19-208mr-asic-updates-guidance-on-climate-change-related-disclosure/.

⁵³ Ruth Williams, "There's Nowhere to Hide: Companies Warned on Climate Risks," *The Sydney Morning Herald*, January 20, 2018.

⁵⁴ Michael Slezak, "Rest Super Fund Commits to Net-zero Emission Investments after Brisbane Man Sues," *ABC News*, November 2, 2020.

⁵⁵ Written Comments Made by VADM Ray Grsiggs, Former VCDF, "FW: Australian Legal Opinion on Director Liabilities for Climate Change Risks," March 19, 2017, p. 2, released as Department of Defence, Disclosure Log, Item 1 of FOI Request No. 417/19/20 (hereafter FOI 417/19/20), April 16, 2020, www.defence.gov.au/FOI/Docs/Disclosures/417_1920_Document.pdf, accessed November 3, 2020.

⁵⁶ Durrant, Interview by author.

The meeting referred to above was held on November 2018 between the CDF and authors of a climate change report, where the objective of the CDF was to better understand security implications from climate change effects.⁵⁷ Following the opinion release, the Australian Government Solicitor also provided legal advice to the Secretaries Group regarding Climate Risk, and while much of this advice is unavailable publicly it is understood that some risks were posed for which the CDF felt compelled to take action.⁵⁸ By considering the results of Table 1, which highlight certain inactions by the ADF, against any and all legal obligations that may be required of the ADF as detailed in the Hutley opinion or the legal precedence it set, this demonstrates the strategic reasoning by the CDF to attempt to securitize the issue. The timing of this meeting, along with receipt of advice from the Solicitor General, was prior to the CDF's speech to NSMS, and fits the narrative that these events certainly contributed to the use of the securitizing language by the CDF.

4.2 ADF executive level incoherence

During 2018 there was an internal transition within the ADF of the position of the Defence Climate and Security Advisor (CSA), from the Force Design Division into the Strategic Policy Division (SP Div),⁵⁹ although initial advocacy suggested the position was best placed within the VCDF staff or the Chief of Staff Australian Defence Headquarters (CoS ADHQ).⁶⁰ During the CSA period at SP Div, it was observed that:

The decision was made by the Defence Intelligence and Security Committee in late 2018 to transition the Defence Climate and Security Advisor role across to the Strategic Policy Division (SP Div). Within the SP Div there appeared to be a sense of inertia surrounding climate change, whereby based on the current understanding of political will, perceived boundaries were erected that resulted in an unwillingness to take action based on sound science, preventing good

⁵⁷ AIRCDRE Richard Lennon, "Meeting Brief for CDF – Mr. Ian Dunlop and Mr. David Spratt, Breakthrough Organisation," November 21, 2018, pp. 1-3, released as Department of Defence, Disclosure Log, Item 7 of FOI 264/18/19.

⁵⁸ Samantha Higgins, "Secretaries Board Meeting Dot Point Brief – Secretaries Group on Climate Risk Report," September 28, 2018, pp. 1-2, available from Department of Defence, Disclosure Log, Item 2 of FOI 264/18/19.

⁵⁹ AIRCDRE Richard Lennon, "Decision Brief for VCDF – Management of Climate Change in Defence," August 14, 2018, pp. 1-4, released as Department of Defence, Disclosure Log, Item 13 of FOI Request No. 264/18/19.

⁶⁰ COL Ian Cumming, "Dot Point Brief for VCDF – Climate and Security Advice," August 7, 2018, pp. 1-3, released as Department of Defence, Disclosure Log, Item 11 of FOI 417/19/20.

*governance on the issue.*⁶¹

This observation that SP Div were more inclined to create climate policy and actions they believed followed the intentions of the incumbent Government, as opposed to following the direction and intent of the CDF, is supported by Durrant:

*The politicization of the issue within the Strategic Policy Division caused a level of strategic incoherence. Within Defence, climate change action was supported at the very top, and within lower levels (and younger generations). The incoherence appeared to occur at the senior executive level (EL2- SES 2/06-08) where there was an apparent mismatch between maintaining supposed political optics and acting on CDF intent.*⁶²

As a result of this incoherence a decision was made within SP Div to remove the role of Climate and Security Advisor shortly after the transition, after which there was no Climate and Security Advisory role held within the ADF. The timing of this event was prior to the CDF speech, and given the high likelihood that the audience of the speech consisted in part of members of SP Div it is not unreasonable to propose this was a precipitating cause of the securitizing language used within the speech.

Since the speech, Defence has established a small Policy and Strategy Team, designed to:

*Meet emerging government requirements and...strengthen and align the implementation of climate risk mitigation, adaption and resilience measures.*⁶³

There is no publicly available documentation with regard to this team, however when viewed using the CS paradigm, the establishment of this team suggests the audience to the CDF speech act were listening, and took action, hence successful securitization.

5 INTERMEDIATE PRECIPITATING INFLUENCES TO THE SPEECH

5.1 General comparison with other militaries

⁶¹ Former Defence Climate and Security Advisor COL Ian Cumming, Interview by author, Telephone, October 27, 2020.

⁶² Durrant, Interview by author.

⁶³ Climate Policy and Strategy Team Director Bryden Spurling, Email correspondence, Department of Defence, October 6, 2020.

Recently there has been increased literature surrounding military responses to climate change, and in some cases comparisons of those responses in terms of perceived effectiveness.⁶⁴ As discussed, Table 1 was originally published by the Climate Council of Australia (modified in this report to account for recent ADF actions), and compared climate actions of the ADF unfavorably to both the US and UK Defence Department and Ministry respectively.⁶⁵ Taken as a snapshot comparison, increased climate activity has occurred within the ADF since 2015, but based on publicly available information, it is evident even in 2020 the ADF still falls behind the UK and US DoD when using the Climate Council analysis methodology,⁶⁶ and more action could be taken. This has left the ADF open to criticism, with a report released by the Centre for Policy Development stating that:

*Australia has not integrated climate security considerations into... defence strategic frameworks. Indeed, Australia has been unique among developed states because of the absence of a climate and energy security discourse.*⁶⁷

A more recent and comprehensive comparison was the World Climate and Security Report released in 2020, which compared the militaries of twelve countries. The countries analyzed were Australia, Canada, Finland, France, Germany, Jordan, Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, United Kingdom and the United States. In concluding, the report stated:

With regard to the approaches and experiences of other countries, the proactive posture of France stands out... New Zealand can also be referred to as an early mover... The UK, Finland, the Netherlands and Canada are relatively ahead of the curve... Jordan is very experienced when it comes to the ability to operate in hot and water-scarce regions... Sweden and Germany have some forward

⁶⁴ see, for e.g. Michael Brzoska, “Climate Change and the Military in China, Russia, the United Kingdom, and the United States”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 68, No. 2, March 2012, pp. 43-54; Louise van Schaik, Dick Zandee, Tobias von Lossow, Brigitte Dekker, Zola van der Maas, and Ahmad Halima, *Ready for take-off? Military Responses to Climate Change*, Clingandael Report, March 2020, pp. 1-102, www.planetarysecurityinitiative.org/sites/default/files/2020-03/PSI_Ready_for_takeoff.pdf.

⁶⁵ Barrie, et. al., *Be prepared*, p. 66.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Robert Sturrock and Dr. Peter Ferguson, *The Longest Conflict: Australia's Climate Security Challenge*, Centre for Policy Development, June 2015, p. 31, cpd.org.au/wp-content/uploads/2015/06/Climate-Change-and-Security-Paper-FINAL.pdf.

*momentum on the issue,*⁶⁸

Conversely, the report found:

*Australia and the U.S. seem most severely affected by extreme weather events aggravated by climate change, and continue to address climate risks to military equities, but have slowed down actions due to political changes.*⁶⁹

A related report which provided an overview of the military case studies used in the World Climate and Security Report also included Norway at a similar level to Sweden and Germany, and drew similar conclusions for the remainder of the militaries studied, particularly noting the Australian government political stance and resultant reluctance to take action.⁷⁰ These findings, similar to emission comparisons discussed in the next section, leave the ADF at risk of reputational damage.

5.2 Emissions comparisons with other militaries

Aside from the critical statement made within the general comparison reports, there was also a table within both reports that displayed Defence Sustainable Energy Targets from the 12 nations for three categories, namely Greenhouse (GHG) emissions, Fossil Fuel, and others. While Australia displayed an 8% reduction in GHG emissions in 2019, compared to the other nations this number stands out as being well below other entries, with a notable absence of a future target value. In contrast, France set 2030 reduction targets of 40% for both GHG emissions and Fossil Fuels, and half their vehicular fleet being electric or hybrid by 2030.⁷¹ Whilst viewed unfavorably to at least 6 other nations that have set targets on the table, it may be considered that the ADF's 8% reduction in GHG emissions is a positive start. However, when analyzed as a year-on-year average since 2011, it is evident this is not an annual trend as can be seen in Figure 1. ADF GHG emissions have been above the 2011 level every year until the 2018/2019 report where for the first time they reached parity with 2011, and in latest reporting have again shown a 10% increase from both last year

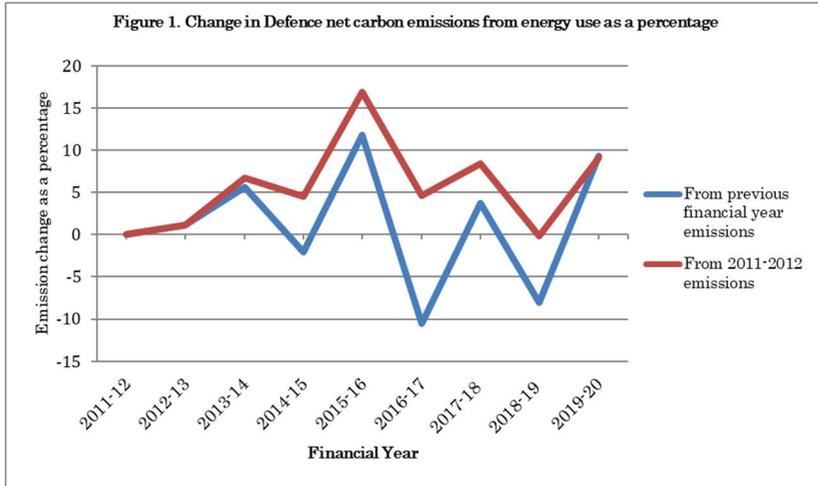
⁶⁸ Expert Group of the International Military Council on Climate and Security, *The World Climate and Security Report 2020*, Center for Climate and Security, an institute of the Council on Strategic Risks, February 2020, p. 145, imccs.org/wp-content/uploads/2020/02/World-Climate-Security-Report-2020_2_13.pdf.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 145.

⁷⁰ Van Schaik et al., *Ready for take-off?* p. 2.

⁷¹ *Ibid.*, p. 42.

and 2011.⁷² This is an area where the ADF remains open to criticism, and while the reputation of the ADF may not be the primary driver for climate securitization, it is an intermediate consideration for the CDF that should not be ignored, particularly when no forward progress is evident in this area since 2011.



Produced by the author based on data compiled from: Defence Estate and Infrastructure Group, Greenhouse Gas Emissions – summary prepared for Senate Estimates Ministerial Brief, provided by Director Environmental Resource Management and Sustainability, November 02 2020.

5.3 Defence White Paper

The 2016 Defence White Paper makes mention of climate change and its potential impact (with a special focus on the South West Pacific) no less than six times.⁷³ A broad summation of the Defence White Paper with respect to climate change is that it may lead to instability within the South Pacific, for which Australia should be prepared to support the resilience building of affected nations, and respond in times of crisis. It highlights the possible impacts of climate change and future requirements on the ADF Defence estate footprint, although this is considered at a timeframe beyond what could be defined as securitization under the CS framework. The Defence White Paper highlights climate change as a security issue, but does

⁷² Defence Estate and Infrastructure Group Greenhouse Gas Emissions Summary, provided to author from Director Environmental Resource Management and Sustainability by private correspondence, November 2, 2020.

⁷³ Department of Defence, *Defence White Paper*, Commonwealth of Australia, 2016, pp. 16-102, www.defence.gov.au/WhitePaper/.

not elevate it to an existential threat requiring immediate action, and certainly from a CS viewpoint, it does not securitize the issue. Depending on interpretation, it does provide an overarching framework under which securitization may take place, and should certainly be considered as a key strategic driver for policy and actions taken with respect to the ADF's South-west pacific engagement.

5.4 Pacific Environmental Security Forum and the Pacific Islands Forum

The Pacific Environmental Security Forum (PESF) is the United States Navy Indo-Pacific Command's (USINDOPACOM) annual forum to explore solutions to environmental security issues throughout the Indo-Pacific region, inclusive of climate change related security issues '*that can critically impact theatre security*'.⁷⁴

Since its inception in 2012, the ADF has participated in the PESF every year, sending only one delegate in 2012,⁷⁵ and rapidly increasing representation such that the following year the ADF hosted the event and presented or moderated many of the sessions.⁷⁶ The participants and audience of the PESF is largely Indo-Pacific countries, many of whom are members of the Pacific Islands Forum (PIF), which is a political and economic policy organization comprising 18 member nations including Australia, designed to foster collaboration and support political conversations and initiatives between governments. Along with the 18 member countries, there are 18 dialogue partners, including Japan, which engage at a ministerial level.⁷⁷ Recent statements from the PIF include the Boe declaration in 2018, which demonstrates the extreme importance that member nations place on climate change:

*Climate change remains the single greatest threat to the livelihoods, security and wellbeing of the peoples of the Pacific.*⁷⁸

⁷⁴ Pacific Environmental Security Forum, pesforum.org/about.html, accessed September 14, 2020.

⁷⁵ US Pacific Command and Republic of Indonesia, *Regional Environmental Security Forum*, 2012, pesforum.org/docs/2012/IDN_ESC_book_for_PRINT.pdf, accessed September 14, 2020.

⁷⁶ Department of Defense and US Pacific Command, *Pacific Environmental Security Forum Agenda*, 2013, pesforum.org/docs/2013/2_AUS_PESF_agenda.pdf, accessed September 14, 2020.

⁷⁷ Pacific Islands Forum (PIF) Secretariat, *The Pacific Islands Forum*, www.forumsec.org/who-we-arepacific-islands-forum/, accessed September 14, 2020.

⁷⁸ PIF Secretariat, *Boe Declaration on Regional Security*, September 5, 2018, www.forumsec.org/2018/09/05/boe-declaration-on-regional-security/, accessed September 14, 2020.

And, furthering this statement in 2019:

*We need to act now. Our survival, and that of this great Blue Pacific continent depend on it. Climate change is the single greatest threat to our Blue Pacific region. All countries, with no caveats, must agree to take decisive and transformative action.*⁷⁹

Taking into consideration the emphasis that the PIF places on climate change as a significant security threat, ADF Engagement at forums such as PESF, alongside the ADF's annual Indo Pacific Endeavour exercise⁸⁰ is strategically imperative. Noting one of the ADF strategic defence objectives is to shape the environment through activities such as defence diplomacy and co-operation within the Indo-Pacific region,⁸¹ securitizing climate change to bring forth action is a form of soft power diplomacy that can only serve to benefit the ADF, and thus the Australian Government.

CONCLUSION

This paper considered the climate speech delivered by the CDF in 2019, and analyzed why it was given during a period of strong politically partisan climate change discourse in Australia. After a brief analysis of the theory of securitization and what it intends to achieve, a detailed look at the speech along with other ADF actions was conducted to determine if it meets the definition of securitization. Following this an analysis of events leading to the CDF speech was undertaken to determine whether they had a direct or indirect effect on not only the CDF speech, but also on the timing of the speech. The thesis assessed the changes underway since the study done by Thomas, and the political background that may have shaped these changes. Similar to the findings of Thomas,⁸² due to the apparent lack of change

⁷⁹ PIF Secretariat, *Blue Pacific's Call for Urgent Global Climate Change Action*, May 15, 2019, www.forumsec.org/2019/05/15/pacific-islands-forum-statement-blue-pacifics-call-for-urgent-global-climate-change-action/, accessed September 14, 2020.

⁸⁰ Indo-Pacific Endeavour is an annual ADF exercise focused on strengthening Australia's contributions to humanitarian and security efforts in the Indo-Pacific region. More information on the exercise is available at www1.defence.gov.au/operations/indo-pacific-endeavour.

⁸¹ Department of Defence, *Defence Strategic Update*, Commonwealth of Australia, 2020, p. 26, www1.defence.gov.au/sites/default/files/2020-11/2020_Defence_Strategic_Update.pdf.

⁸² Thomas, "Climate Securitization in The Australian Political-Military Establishment," p. 259.

within the Australian political spectrum (both with regard to the leading political party, and the partisan nature of climate change), it appears the ADF leadership has remained reticent to publicly securitize the issue. This remained true at the time of the CDF speech, as it is apparent that the speech given by the CDF was not intended to be a public speech, but rather, given under Chatham House rules.⁸³ This paper concludes that, while reticent to publicly securitize the issue, the CDF was in favor of enhanced activity around climate change, stimulated further by the potential future risk to the ADF that could be surmised from the Hutley Opinion. However, by 2019, the evident lack of action in this direction by the SP Div, who was responsible for such change, was enough to prompt the CDF to make a securitizing speech that could encourage such action to occur. Adding to any frustration around a lack of action, it is concluded that CDF acknowledgment of the strategic benefits of climate action in fostering Australia's pacific relationships, and the ADF's international standing as a 'climate responsible' military also played a secondary role in motivation for the speech.

The language of the speech indicates an attempt at securitization in accordance with the CS theory, but the critical tool to determine the success of such a speech is post speech action. The 2020 Defence Strategic Update is a relatively short document updating the 2016 Defence White Paper. Within this document, climate change is only mentioned once, as playing a part in extreme weather events that compound political instability and friction leading to threats to human security.⁸⁴ However, the strategic update recognizes that:

*Disaster response and resilience measures demand a higher priority in defence planning.*⁸⁵

Viewed critically, it may seem this is a poor outcome following the speech, however, when considering the ADF HADR deployments and operational tempo discussed previously, the Strategic Update publicly identifies the need to prioritize disaster response, and goes on to state an expansion in HADR regional operational cooperation.⁸⁶ This opens the door further for the ADF to continue engagement with PIF countries, and deepen engagement with partners such as Japan, which has also identified climate

⁸³ The Chatham House Rule is widely considered as a framework to encourage discussion within meetings, whereby attendees are allowed to disclose the information from the meeting, but are not allowed to reveal the source of such information.

⁸⁴ Department of Defence, *Defence Strategic Update*, p. 16.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, p. 26.

change as a critical and urgent security issue within its National Security Strategy.⁸⁷

Establishment of the Climate and Policy Strategy team one year on from the speech, and around a similar timeframe as the publication of the Strategic Update, points to some level of success in securitization. Whether the establishment of this team was a direct result of the speech is impossible to prove, but it is unlikely to be purely coincidental, and the nature of the team points to action beyond standard process.

However, looking beyond the speech, this thesis has highlighted bureaucratic changes already underway within the ADF, some of which were not only prior to the speech but also prior to the publication of Thomas's book. It appears that up until the point of the CDF speech securitization was taking on a PS approach, best described by Oels as successful 'climatization' of the security field.⁸⁸ Oels explains this as:

Existing security practices are applied to the issue of climate change (such as scenario planning studies) and that new practices from the field of climate policy are introduced into the security field (such as risk management, climate modeling).⁸⁹

Much of what has been done within the ADF is internal, with little publicity beyond ADF bounds, and an utmost care by CDFs past and present to avoid the issue publicly due to partisan politics. While understandable from an apolitical organization, it leaves the ADF with a missed opportunity to use climate diplomacy when building relationships with Pacific Partners as mandated in the Strategic Update and White Paper, at a time when competitors in the region are using climate action to strengthen ties.⁹⁰ It also leaves the ADF open to criticism for a lack of action, both domestically and internationally. Certainly, when viewed against other militaries the ADF falls short of 'climate positive' actions in some areas.

Furthermore, when considering the Hutley opinion, there is possible theoretical and policy implications that can be drawn, whereby the ADF may face future legal risk as a result of neglecting to appropriately consider climate risks.

In some respects, the CDF statement does prove to have been

⁸⁷ Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2020*, August 2020, p. 474, www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/wp2020/DOJ2020_EN_Full.pdf.

⁸⁸ Oels, "From 'Securitization' of Climate Change to 'Climatization of the Security Field,'" p. 185.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ashley Westerman, "Some Pacific Island Nations Are Turning to China. Climate Change Is a Factor", *NPRWorld*, November 23, 2019.

important. The speech escalated the issue within the SP Div, responsible for ADF climate policy. In addition, to the extent that there is a directed expansion of HADR planning, the issue has been successfully raised within government through the 2020 Defence Strategic Update. However, on the back of arguably Australia's worst bushfire season,⁹¹ it is difficult to determine whether the inclusion of HADR into the Strategic Update was influenced by the CDF speech, or rather, is the result of a normative shift within Australia brought about by the 2019-2020 Bushfires.

Beyond this, only time will tell how successful the CDF's speech has been based on the future actions and direction the ADF may take.

⁹¹ Lisa Richards, Nigel Brew, and Lizzie Smith, "2019-20 Australian Bushfires-Frequently Asked Questions: A Quick Guide," *Parliament of Australia Research Paper Series*, March 12, 2020, pp. 1-10, parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/7234762/upload_binary/7234762.pdf, accessed January 13, 2021.

Table 1. References

- ⁱ Climate change was included in both: Department of Defence, Defence White Paper, pp. 16-102; Department of Defence, *Defence Strategic Update*, Commonwealth of Australia, 2020, www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Defence_Strategic_Update.pdf.
- ⁱⁱ A uniformed member was appointed to the role of Defence Climate and Security Advisor in 2016, this position was more recently replaced with the position of Director Climate Policy and Strategy Team, staffed by a non-uniformed Defence Public servant leading a currently temporary team.
- ⁱⁱⁱ A uniformed member was appointed to the role of Defence Climate and Security Advisor in 2016, this position was more recently replaced with the position of Director Climate Policy and Strategy Team, staffed by a non-uniformed Defence Public servant leading a currently temporary team.
- ^{iv} While a Strategic Policy Statement has been developed, it is not publicly available (redacted version available under Freedom of Information release), Department of Defence, "Strategic Policy Statement Climate Change Resilience," pp. 1-6.
- ^v Defence participates in Australian Government Disaster and Climate Resilience Reference Group. Department of Defence, Written Submission 63, p. 10.
- ^{vi} The force structure is framed around disaster response and humanitarian aid as opposed to climate change impacts: Department of Defence, *Force Structure Plan*, Commonwealth of Australia, 2020, pp. 12-104, www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Force_Structure_Plan.pdf.
- ^{vii} AECOM, *Adaption + Planning Strategies*, p. 13.
- ^{viii} Department of Defence, Written Submission 63, p. 6.
- ^{ix} Further to references listed in original source, climate change is also included in: Former Vice Chief of Defence Force Ray Griggs, *Future Operating Environment 2035*, Commonwealth of Australia, November 15, 2016, pp. 1-50, cove.army.gov.au/sites/default/files/08-09_0/08/Future-Operating-Environment-2035.pdf.
- ^x Department of Defence, Written Submission 63, p. 6.
- ^{xi} Mandated targets have not been set however renewable energy is actively promoted in: Department of Defence, *Defence Estate Energy Strategy 2014-2019*, Commonwealth of Australia, May 2014, www.defence.gov.au/estatemangement/governance/policy/environment/energyefficiency/Docs/DefenceEstateEnergyStrategyV2May14.pdf, accessed November 4, 2020.
- ^{xii} Only partially undertaken with respect to sea level rise, flooding and erosion. No evidence found for other extreme weather events. AECOM, *Adaption + Planning Strategies*.

Abstract

The Possibility of Applying Cold War Strategic Theory: Stability-Instability Paradox and Escalation Dominance

WATANABE Masayuki

This paper examines the applicability of two Cold War strategic theories, the “stability-instability paradox” and “escalation dominance”, to explaining conflicts and military strategies in South Asia (India-Pakistan), and the region where the theory was originally proposed (Russia-NATO).

In the case of the two countries in South Asia, I examined the conflicts that occurred a year after the two countries become nuclear powers and their subsequent military strategies to see if the theory could explain the relationship between the two countries. As for the relationship between Russia and NATO, I confirmed the 2014 Ukraine crisis, in which Russia is said to have implemented remarkable actions to change the status quo in recent years, and military strategies of Russia and NATO in recent years, and examined whether the two theories could explain this confrontational relationship.

In this paper, I dared to test the theory cross-sectionally in two regions, and I believe that I was able to verify to some extent the applicability of the concepts found in classical deterrence theory. In particular, escalation dominance was confirmed to be valid in both cases, and is considered to be widely applicable. On the other hand, it was suggested that the stability-instability paradox may not be a constant effect among nuclear powers.

Armistice Agreements in Armed Conflicts: A Possible Case where Japan is a Party to an Armed Conflict

TOZAWA Hitoshi, HOTTA Tsuyoshi, and WATANABE Masayuki

This paper explores the armistice agreement, especially for a possible case where Japan is a party to an armed conflict. This paper analyzes the methods of terminating armed conflicts under the current international law and compares state practices of armistice after the Second World War as a case study.

This paper concludes that armistice agreements may work as a legal framework to terminate armed conflicts even under the current

international law. Analyzing state practices makes clear that the battle situations considerably affect the conditions of armistice agreements. Concerning territorial conflicts, a superior party in battle tends to disagree with neutral conditions and intends to maintain acquired territory through battle.

In the possible case where Japan is a party to an armed conflict, this paper finds that a domestic legal status of the armistice agreement is important. The legal status decides the process of concluding armistice agreements. The process is divided into four phases in this paper, i.e., negotiation, agreement on ceasefire, ceasefire, and establishment of armistice.

A conclusion is that a prompt conclusion of armistice agreement when the battle situation is favorable to Japan leads to secure its national interests.

Availability of Civil Maritime Transportation under the Situation of Military Concern: Reference Case “Chiyoda-Maru”

NOJIMA Shohei

Japan Supreme Court 1968 decision has given us the difficulty of access to civil maritime transportation under the situation of military concern, saying that civilian mariners could not be forced to operate a ship against their own wills. At the moment, Japan has some commercial sealift-related legislations in contingency and the Ministry of Defense (MOD) keeps the PFI contract with shipping company. But all of them require the assurance of mariner's safety and voluntary.

On the other hand, MOD is in dire need of sealift capability due to its security concern against surrounding countries. The key to unlocking voluntary cooperation by civilian mariners is to offer incentives like Maritime Security Program(MSP) and Voluntary Intermodal Sealift Agreement Program (VISA) which are underway in the US. The British Sponsored Reserves (SR) are also a good example for Japan because Sponsored Reservists are used in the UK as a reliable source of mariners in contingency.

Success and Limitations of Anti-Piracy Measures by Coastal States: A Case Study of Countermeasures in the Malacca-Singapore Straits

DOI Hiroshi

This paper focuses on the counter-piracy measures taken by the littoral states of the Malacca-Singapore Straits (Indonesia, Singapore and Malaysia), and examines both their success and the limits of their durability.

Recently, the number of piracy incidents in the Malacca-Singapore Straits has been fluctuating, such that there were 134 piracy incidents in 2015, reducing to 21 in 2016, with only 8 reported in 2018. However, piracy incidents once again increased in 2019 to 45 cases.

This paper examines reasons for the recent fluctuation in incidents and finds that up until 2015, pirates were more successfully avoiding areas where coastal countries were actively policing. From 2015, coastal countries had success in limiting oil extraction and cargo extortion by pirates, however, since 2018 pirates have shifted focus towards ways to make a quick profit in a short period of time, successfully stealing money and goods.

Therefore, while the coastal state's countermeasures against piracy appear to succeed in reducing the number of incidents within a limited period of time, this paper concludes that pirates will eventually change their methods and locations, adapting to the coastal state's measures. In other words, coastal countries and pirates will repeatedly take countermeasures against each other, and although coastal countries may take countermeasures, they will never be able to completely eliminate piracy.

Criteria for Success in Strategic Communication: Using the U.S. Military in Iraq as a Case Study

OKADA Akane

What are the criteria for the success of SC using the military? In the early stages of the Iraq War, how did the U.S. military conduct SC in order to create a situation favorable to U.S. ? This paper examines the success or failure of the SC and the causes of the SC by deriving

the three analytical frameworks of "narrative," "audience," and "synchronization with policy".

President Bush's three reasons for starting the war with Iraq were not well-founded, and the military had no choice but to send out a vague narrative of "legitimacy of the Iraq war". This narrative succeeded in penetrating the US domestic market to a certain extent through the use of the media, but it did not have sufficient SC effect on the Iraqi people and Islamic society due to insufficient analysis of the audience.

And when the POW abuse incident occurred, which greatly shook the "legitimacy of the Iraq war," it was not dealt with in a cross-organizational and synchronized manner, which, contributed to the long-lasting quagmire of postwar processing that followed. Above all, the fact that the soldiers were not synchronized to the war's objectives was a major problem, and it can be said that SC using the military was not in a situation to succeed.

Some Problems of ROK's National Cybersecurity Strategy: A Comparative Analysis to U.S. Using "Cyberspace Diamond Model"

SASAKI Minoru

Recent years, Necessities of national security in cyber space have been increasing, on the other hand, international agreements of cybersecurity among world-wide countries have not been come through yet.

Even though, Cyber-attacks against countries have been highly sophisticated and complicated day by day. Under such the serious menaces, partnerships among allied countries have been more important than ever.

Amid this situation, if there are different points in the Cybersecurity Strategies between U.S. and an allied country, strategic vulnerabilities would be occurred and there would be possibilities of difficulties of countermeasure for cyber-attacks.

The research questions are addressed as followings in this study; What negative effects can be occurred owing to occurrence of different points in the Cybersecurity Strategies between U.S. and an allied country. And What is behind the different points.

In this paper I will try to analyze in order to derive the different points between U.S. and an allied country from Cybersecurity Strategies,

and to consider negative effects due to the different points and to review the behind situation, using “Cyberspace Diamond Model” as an intermediate analytical framework.

Firstly, I will explain the overview of the Cybersecurity Strategies, and the reason that Republic of Korea is chosen as a target of comparative analysis in this paper.

Secondly, the idea of “Cyberspace Diamond Model” will be reviewed, and the different points of the Cybersecurity Strategies will be analyzed using the framework.

Thirdly, the negative effects owing to the different points between U.S. and ROK will be aligned, and the behind of the different points will be also enumerated.

Public Silence, Veiled Action: Climate Change and the Australian Defence Force **— How the Australian Defence Force Has Progressed Climate Change Securitization in a Partisan Political Environment —**

Amy BULTERS

This thesis explores the relationship between climate change securitization and the Australian Defence Force, and aims to answer: why did the Chief of the Defence Force (CDF) decide in 2019 to make a climate change securitizing speech against such a partisan political backdrop? The theory of securitization is used as the analytical framework for this paper. Following a brief exploration of the recent political history of climate change securitization in Australia, the paper analyzes both the contents of the speech and the audience, along with specific events that occurred both internally and externally to the ADF prior to the speech, to determine whether these events had an influence in delivery of the speech.

This paper concludes that the CDF was in favor of enhanced activity around climate change, stimulated further by potential future risk to the ADF that could be surmised from legal opinion. However, the evident lack of action by the defence department responsible for such change, prompted the CDF to make a securitizing speech that would encourage such action to occur. A conclusion is also drawn that the CDF acknowledgment of the strategic benefits of climate action to Australia’s pacific relationships, and to the ADF’s international standing as a ‘climate responsible’ military, also played a secondary role in motivation for the speech.

執筆者紹介

渡邊 昌幸（わたなべ まさゆき）1等海佐

海上幕僚監部装備計画部航空機課航空支援器材班長

（執筆時、海上自衛隊幹部学校第82期幹部高級課程）

東北大学（工学）卒。慶應義塾大学大学院（政策メディア修士）。

海上自衛隊補給本部、航空補給処、海上幕僚監部防衛部運用支援課、第41機側整備隊長、海上幕僚監部防衛部防衛課などを経て、現職。

Captain WATANABE Masayuki, JMSDF, is an Aircraft Division Staff, Logistics Department, Maritime Staff Office.

Captain WATANABE's articles are based on the accomplishments he achieved during the 82nd Advanced Command and Staff Course, JMSDF Command and Staff College.

兔澤 仁（とざわ ひとし）1等海佐

第1潜水隊群首席幕僚

（執筆時、海上自衛隊幹部学校第82期幹部高級課程）

学習院大学（文学）卒。

潜水艦教育訓練隊、潜水艦こくりゅう艦長、練習潜水艦おやしお艦長、自衛艦隊司令部幕僚などを経て、現職。

Captain TOZAWA Hitoshi, JMSDF, is the Chief Staff Officer, Commander Submarine Flotilla 1.

Captain TOZAWA's article is based on the accomplishments he achieved during the 82nd Advanced Command and Staff Course, JMSDF Command and Staff College.

堀田 剛志（ほった つよし）1等海佐

海上幕僚監部総務部経理課予算班長

（執筆時、海上自衛隊幹部学校第82期幹部高級課程）

防衛大学校（精密機械工学）卒。

艦船補給処補給管理課長、舞鶴地方総監部経理課長、海上幕僚監部総務部経理課、補給本部弾薬部弾薬整備補給課長などを経て、現職。

Captain HOTTA Tsuyoshi, JMSDF, is a Finance Division Staff, Administration Department, Maritime Staff Office.

Captain HOTTA's article is based on the accomplishments he achieved during the 82nd Advanced Command and Staff Course, JMSDF Command and Staff College.

野島 翔平（のじま しょうへい）3等海佐

海上自衛隊幹部学校第69期指揮幕僚課程

放送大学（教養学）卒。

艦艇開発隊、あぶくま航海長、やまざり機関長、はるさめ機関長、横須賀地方総監部防衛部などで勤務。

Lieutenant Commander NOJIMA Shohei is a JMSDF officer.

Lieutenant Commander NOJIMA's article is based on the accomplishments he achieved during the 69th Command and Staff Course, JMSDF Command and Staff College.

土肥 紘（どい ひろし）2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68期指揮幕僚課程）

防衛大学校（機械工学）卒。

舞鶴地方総監部副官、護衛艦あさざり航海長、第3護衛隊群司令部幕僚、護衛艦隊司令部幕僚などを経て、現職。

Commander DOI Hiroshi, JMSDF, is a Plans and Programs Division Staff, Operations and Plans Department, Maritime Staff Office.

Commander DOI's article is based on the accomplishments he achieved during the 68th Command and Staff Course, JMSDF Command and Staff College.

岡田 茜（おかだ あかね）3等海佐

海上幕僚幹部総務部経理課

（執筆時、海上自衛隊幹部学校第68期指揮幕僚課程）

北海道大学（農学部）卒。

輸送艦しもきた航海長、掃海母艦ぶんど航海長、掃海艇ちちじま艇長などを経て、現職。

Lieutenant Commander OKADA Akane, JMSDF, is a Finance Division Staff, Administration Department, Maritime Staff Office.

Lieutenant Commander OKADA's article is based on the accomplishments she achieved during the 68th Command and Staff Course, JMSDF Command and Staff College.

佐々木 稔 (ささき みのる) 1等海佐

海上自衛隊幹部学校第81期幹部高級課程

防衛大学校(情報工学)卒。

防衛大学校理工学研究科前期課程(工学修士)。

護衛艦はたかぜ機関士、護衛艦あぶくま船務士、保全監査隊、システム通信隊群司令部、海上幕僚監部指揮通信情報部指揮通信課などで勤務。

Captain SASAKI Minoru is a JMSDF officer.

Captain SASAKI's article is based on the accomplishments he achieved during the 81st Advanced Command and Staff Course, JMSDF Command and Staff College.

エイミー・ブルターズ (Amy BULTERS) オーストラリア海軍中佐
(執筆時、海上自衛隊幹部学校第68期指揮幕僚課程)

Commander Amy BULTERS, Royal Australian Navy, is the Commanding Officer, Maritime Geospatial Warfare Unit.

Commander BULTERS's article is based on the accomplishments she achieved during the 68th Command and Staff Course, JMSDF Command and Staff College.

Her educational background includes a Bachelor of Science from the Australian Defence Force Academy, a Graduate Diploma in Meteorology from the Australian Bureau of Meteorology, and a Master's degree in Physical Oceanography from the United States Navy Post Graduate School.

Her sea tours include serving on HMAS *Kanimbla*, HMAS *Gascoyne*, HMAS *Labuan*, HMAS *Townsville*, HMAS *Albatross*, and HMAS *Kuttabul*.

【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 関口 雄輝
副 会 長 永井 一成 星野 正彦

【『海幹校戦略研究』編集委員】

委 員 長 石原 敬浩
委員総括 後瀉 桂太郎

【戦略研究会事務局】

事務局長 船木 伸吾
企画調整 長谷川 惇

『海幹校戦略研究』第12巻第2号(通巻第25号)

発行日：2022年11月30日

発行者：海上自衛隊幹部学校

(ホームページ)：http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/

〒153-0061 東京都目黒区中目黒2丁目2番1号

TEL：03-5721-7010(内線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