

国際情勢
総目次

国際政治における階層性に関する一考察	1
中国の軍中党組織制度と政治工作	9
—— 組織・制度・実施、海軍を事例に ——	
ウクライナ危機を受けてのNATOと米国の対応	23
ヨーロッパにおける銀行破綻処理	32
ロシアのハイブリッド戦争に関する一考察	43
ロシアの軍事ドクトリン改訂に見る、国防政策の方向性	49
中央アジアの水紛争	54
—— タジキスタンのロゲン水力発電所を巡る動向 ——	
シリア反体制武装勢力の同質性と異質性	63
—— アル=カーイダ系組織、ジハード主義者、「穏健な反体制派」——	
ASEAN金融統合の現段階	72
異端審問：タイにおける政治混乱と司法	80
アメリカの戦略と基地関係	92
—— 1976年米比基地交渉 ——	

国際政治における階層性に関する一考察

1. はじめに	2
2 国際政治における階層性	2
3. 国際政治における階層的秩序	3
4. 東アジアにおける米国の階層的秩序と中国の台頭	6
5. 結語	6

1. はじめに

2008年の世界同時不況による米国の衰退と2000年代以降の中国の急速な経済成長は米国の覇権をめぐる議論を生んだ⁽¹⁾。こうした議論は米中間の軍事経済バランスが将来的に逆転するのではないかという議論をその前提としている。こうした議論は国家間の力の分布に分析の焦点を当てる伝統的な国際政治理論、特にリアリズムの発想に基づいているといえる。しかし、国家間の優越と服従の関係に注目する階層性研究では、物質的要因だけでなく、物質的優位に立つ国が秩序維持を行うことを他の国が受け入れるという合意、取引が重要であると指摘されている。本稿では、この国際政治における階層性について検討していく。

2 国際政治における階層性

(1) 国際政治学におけるアナーキーの前提

国際政治学、特にネオリアリズムにおいて、国際政治では国家の上位には政府が存在しないというアナーキーが前提とされてきた。ネオリアリズムの始祖ともいえるケネス・ウォルトツ (Kenneth N. Waltz) はアナーキーの下において、国家は自国の安全を達成するための行動をとると仮定している。また、アナーキー下では、他国に過度に依存することは自国の脆弱性を高めることにつながるため、国家はできる限り依存度を下げようとするという。そのため、国家間の相互依存や国際統合といった現象は国際政治においては起こりにくくなる。そして、また国家は他国が優位になることを恐れて競いあうことで、国家間のパワーは結果的に均衡すると指摘している⁽²⁾。

一方、国家間の協力の難しさを強調するネオリアリズムに対して、国家間の協力の可能性を指摘したのが、ロバート・コヘイン (Robert Keohane) に代表されるネオリベラル制度論である⁽³⁾。彼はアナーキー下においても、国際レジームが機能することで、相互に利益となる国家間の合意の遵守が促され、国家間の協力が可能になると論じた。しかし、その前提となる国際政治の文脈として、権威ある政府制度の不在と広範な不確実性を指摘している⁽⁴⁾。すなわち、アナーキーを否定するのではなく、アナーキー下でも協力が可能であることを論じることが主眼であり、アナーキーは前提として受け入れられているのである。

(2) リアリズムにおける階層的秩序－覇権安定論

このように代表的な国際政治理論においては、アナーキーがその前提として共有されてきた。しかし、伝統的な国際政治理論においても、ロバート・ギルピン (Robert Gilpin)⁽⁵⁾ やオーガンスキー (A.F.K Organski)⁽⁶⁾ は国家間のパワーバランスの不均衡とその変化による国際秩序の変動に着目している。ギルピンの理論は「国際関係はアナーキー下での独立したアクター間の富とパワーを巡る闘争の繰り返し」という原理は変わっていないと指摘している⁽⁷⁾。しかし、国際秩序は最もパワーのある国が自国の利益を維持・促進するために形成された制度や国家関係によって維持されていると指摘し、経済成長、技術革新の速度の差によって、最強国と台頭国の間のパワーの差が縮小してくるとパワーの分布と利益の分布に不一致が生じ、その秩序は不安定化すると論じている。一方、オーガンスキーらの理論はパワー移行論 (Power Transition Theory) と呼ばれ、ハイアラーキーに基づく秩序がその前提となっている。国家間の階層を決めるパワーは人口、生産性、政治体制が効率的に資源を動員できるかによって決まる。一方、パワー移行論も経済成長の速度の差によって、パワーの格差の縮小を秩序変動の主要な原因とする点は覇権安定論をその前提としているといえる⁽⁸⁾。

しかし、こうした物質的優位を重視する研究に対し、物質的優位だけでは秩序の安定や変動を説明には不十分であるとする研究も存在する。次節ではこうした物質的優位以外の要因についての研究について検討する。

3. 国際政治における階層的秩序

(1) 覇権における「正当性」

上述したように覇権安定論は物質的なパワーの優位が移り変わりに注目して、国際秩序の変動を描いている。しかし、近年の研究では覇権の確立を圧倒的なパワーの優位だけでは不十分であると指摘されるようになってきている。以下ではこうした物質的優位以外の要因に注目した研究として、クラークとレイクの研究を取り上げたい。

まず、国際政治理論における英国学派の立場から覇権について論じたのが、クラーク (Ian Clark) である⁽⁹⁾。クラークはそれまで勢力均衡に代表される対等な国家間関係を重視してきた英国学派のなかで、単一の国が優位にあるという覇権がどのように位置づけられるのかを論じた。彼は覇権を「国際政治を主導できる資源を持つ国に与えられた特別な権利と義務の制度化された慣行」と定義した⁽¹⁰⁾。そして、覇権は、単なる物質的優位を優越 (Primacy) とこと異なる「他国から授けられた特別な地位であり、他国からの承認に依

存する」と指摘している。

こうした覇権概念を用いてクラークは第二次世界大戦後、70年代までの米国を覇権国ととらえて分析している。クラークは米国の戦略の特徴として、自制的なリーダーシップと制度的な拘束の二つを挙げている。自制的なリーダーシップとは、他国を力によって従わせるのではなく、譲歩（Concession）や協調（accommodation）を通じて合意を形成する政策である⁽¹¹⁾。具体的な事例として、ブレトンウッズ体制の原則をめぐる交渉が当初の米国案よりも欧州の事情に合わせて変わっていったことや、欧州への米国の安全保障上の保証（guarantee）が米国の想定以上に本格的で広範な関与になったことが挙げられている。

他方、二つ目の制度的な拘束とは、自製の異なった手段の一つであり、自国を制度の枠内に取り込み行動に自ら制約を課すことで、同じ制度内に参加している国を安心させる（Reassurance）ことを目的としている⁽¹²⁾。第二次大戦後の米国はNATOやブレトンウッズ体制など広範な制度を構築することは、こうした制度的な拘束を提供する意味も持っていたのである。

しかし、70年代に入り、米国の力が相対的に弱まり始めると米国はジレンマに直面することになる。米国は自国の覇権をソ連の取り込みなどを通じて、複数の大国の協調による集合的な覇権とすることをと追求しようとした。しかし、ソ連の取り込みは米国が覇権国となるために最初に結んだ西側諸国との取引と矛盾を生じることになる。つまり、米国の覇権衰退とは「単なる経済、軍事その他の物質的な資源の衰退という直接的なものではなく、初期からの支持国の内部での正当性の減退⁽¹³⁾」であるとクラークは論じている。

（2）権威に基づく階層的秩序

英国学派の国際政治学者であるクラークは物質的なパワーの優位と優位に立つ国家が他国からの承認を得て特別な権利と義務を得た状態とを区別して覇権について論じた。一方、1990年代以降、米国を中心とした国際政治理論においても国家間の階層性に注目する研究が注目されるようになった。以下では、レイク（David A. Lake）の関係的ハイアラーキー論について、検討していきたい。

レイクはアナーキーを前提とする国際政治においても、国家間の階層性（Hierarchy）は存在すると論じ、「権威（Authority）」と階層性との関係に着目する⁽¹⁴⁾。レイクは「政治的権威」を正当な支配（rightful rule）と定義して、「政治的権威が行使されると、優越国（dominant state）が服従国（subordinate）を統制し服従国は行動を変化させる」と論じている⁽¹⁵⁾。ここで重要となるのが、服従国が優越国の命令を正当なもの（Legitimate）として受け入れている点である。この点が力によって従わせる強制（Coercion）との大きな違いである。

なぜ自国の生存が優先されるアナーキーを前提とする国際政治において、このような権威が成立するのか。レイクは優越国と服従国との間で、自由と秩序の交換がなされているからだと論じている⁽¹⁶⁾。優越国は秩序維持のコストを受け入れる代わりに、服従国側が優越国の支配を受け入れるという同意を得る。他方、服従国の側は秩序の安定によって、国家の安全や経済的な利益を得る一方で、優越国に従うため自律性が低下する。この秩序と自由の取引の結果、服従国の側は防衛費の削減などによって、経済成長に投資できる予算が増えるなどの利益を得るという。

こうした秩序と自立の取引については、他の階層性研究でも指摘されている。たとえば、東アジアにおける階層性に着目したゴー (Everlyn Goh) の研究⁽¹⁷⁾ では、優越国が服従国からの支持を得るために保証する内容は4つ指摘している。具体的には① (安全保障と経済面における) 公共財の提供②信頼に足る寛大さ (benignity)、特に、領土的野心の不存在と安全保障と経済における長期的なコミットメント、③規範的リーダーシップ (社会経済モデルとしての優位性や政治的イデオロギー)、④秩序維持のメカニズム (台頭する新興大国を秩序に取り込む能力) の4つをあげている⁽¹⁸⁾。また、階層性研究以外でも、アイケンベリーはアメリカとアジア諸国との関係を、「米国によるアジア諸国への安全保障と、市場及び技術へのアクセスの提供と、日本や他のアジア諸国による米国への外交・経済・兵站における支援⁽¹⁹⁾」という取引関係でとらえている。このように優越国と服従国の秩序と自立の取引は単に安全保障にとどまらない広範な内容を含んでいる。

(3) 階層的秩序における「承認」の重要性

これまでクラークとレイクの階層性に関する研究を紹介してきたが、どちらにも共通する点として、階層的な国際関係が構築されためには物質的優位だけでは不十分であるという点が指摘できる。優越国は単に物質的優位を誇るだけでなく、他国からその優越に関して、承認や同意を受ける必要がある。優越国はその承認を得るために安全保障や経済における利益を提供するだけでなく、場合によっては自制することを制約する必要があることになる。

この「他国からの同意」という点に着目すると単に物質的に優位にある国の行動だけでなく、そのほかの国々が優位にある国をどのように認識しているか、どのような政策をとっているかという点により着目する必要があるといえる。最後に、こうした点を踏まえつつ、冷戦後の東アジアについて若干の考察を試みたい。

4. 東アジアにおける米国の階層的秩序と中国の台頭

(1) 冷戦後の東アジアと中国の台頭

冷戦が終結した直後、リアリストを中心とした国際政治学者はアジアにおける多極化を予測した。冷戦後、米国はアジアへの関与を低下させる一方で、中国や日本の台頭によって、多極構造が現れるだろうと予測した⁽²⁰⁾。その後、中国の台頭が大きく注目されるようになる。しかし、2000年代前半には、中国は国際制度への参画や周辺諸国との経済的相互依存の進化などを通じて、現状維持を志向する国家であるとする研究が見られた⁽²¹⁾。

しかし、2008年の世界同時不況によって、米国の力の優位が大きく揺らぐと中国を中心とした国際秩序に関する議論が注目されるようになる。中国を中心とした国際秩序の研究は中国の朝貢体制に着目して、中国を中心とした階層的秩序についての議論を展開するものもある。たとえば、カン (David Kang) は歴史的に、中国が弱体化しているときにアジアの秩序は動揺し、中国が強力な時には安定していると指摘している。そして、中国の強化することはアジアの秩序安定に貢献すると主張している⁽²²⁾。また、近年の中国のG20のような非公式制度における行動を分析して、中国は自国の台頭に見合うように制度を適合させるよう求めて、西側のリベラルな秩序への挑戦を始めていると指摘する研究もある⁽²³⁾。

しかし、こうした中国を中心とした国際秩序の議論にもかかわらず、他のアジア諸国の行動を見ると必ずしも中国とした階層秩序を受け入れたとは言えないだろう。東南アジア諸国は中国と米国の双方を取り込むことで、米中の影響力を均衡させる政策を採ってきた⁽²⁴⁾。近年、東南アジアにおいて、中国の影響力が強まる中でも、フィリピンが米軍の駐留を22年ぶりに受け入れるなど米国の関与を維持しようとする動きがみられる⁽²⁵⁾。

一方、日本も日米同盟の強化や環太平洋経済連携協定 (TPP) 交渉など既存の秩序を維持しようとする行動をとっている。前節で検討した階層的な国際秩序論の観点からすれば、中国を中心とした国際秩序の形成には、中国の国力の優越だけでなく、他国からの承認が重要である。こうした観点からすると現在の中国は優越国として、必ずしも受け入れられておらず、むしろ南シナ海や尖閣諸島などでの挑発的な行動は承認を得るには逆効果をもたらしているといえるだろう。

5. 結語

本稿では、アナーキーを前提とする国際政治理論に対して、近年着目されるようになって

てきた階層性についての国際政治理論について検討してきた。従来の国際政治理論は物質的な力の分布を重視していた。一方で階層性に着目した議論では、物質的優位に立つ国がなぜ秩序維持に特別の役割を果たすことを他国が受け入れるのか、という点を重視している。物質的な優位を持つ国は他国から服従を得る代わりに、秩序の維持や自国の行動の抑制などの義務を負うという交換がなされているのである。

こうした観点からすれば秩序の形成や変容は単に大国間の物理的な力の優劣で決まるわけでは必ずしもないといえるだろう。むしろ日本が日米同盟の強化を目指しているように、服従国が優越国と協力して既存の秩序が維持される可能性を見逃すことになるだろう

注

- (1) Christopher Layne, "This Times It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana," *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 1, (2012), pp. 203-213.
- (2) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (Long Grove: Waveland Press, 1979).
- (3) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984).
- (4) Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, (1982), pp. 325-335, p.332.
- (5) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, (New York, Columbia University Press, 1979). またこの本の刊行30周年を機に出版された本の中で、編者のアイケンベリーはギルピンの議論をアナーキーと勢力均衡から定義されるウォルツの秩序観の代案 (alternative) として扱っている。John Ikenberry, "Introduction," in John Ikenberry ed., *Power, Order, and Change in World Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), pp. 1-16, p.3-4.
- (6) A.F.K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1980), and Ronald L. Tammen et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, (Washington D.C.: CQ Press, 2000).
- (7) Gilpin, *War and Change in World Politics*, p.7.
- (8) 山本吉宣「パワー・シフトの中の日本の安全保障」渡邊昭夫・秋山昌廣編著『日本をめぐる安全保障 これらかの10年のパワー・シフト』(亜紀書房、2014年) 16-57頁。
- (9) Ian Clark, *Hegemony in International Society*, (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- (10) Ian Clark, "Bringing Hegemony Back In: the United States and International Order," *International Affairs*, Vol.85, No. 1, (2009), pp.23-36, p. 24.
- (11) Clark, *Hegemony in International Society*, p.141.
- (12) Clark, *Hegemony in International Society*, p. 141. また、制度的拘束に関し、同様の議論をするものとして、John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding Order after Major Wars*, (Princeton: Princeton University Press, 2001) が⁵ある。
- (13) Clark, *Hegemony in International Society*, p. 145
- (14) David A. Lake, *Hierarchy in International Relations*, (Ithaca: Cornell University Press, 2009), and David A. Lake, "Escape from the State of Nature," *International Security*, Vol. 32, No.1, (Summer 2007), pp. 47-79.
- (15) Lake, "Escape from the State of Nature," p. 50.
- (16) 同様に非対称な同盟 (大国と小国との同盟) 関係において、自律性と安全保障の提供の交換がなされていると指摘したのとして、James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An

- Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances,” *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, (November 1991), pp. 904-933
- (17) Evelyn Goh, “Hierarchy and the role of the United States in the East Asian security Order,” *International Relations of the Asia Pacific*, vol. 8, no. 3 (2008), pp. 353-377.
- (18) Goh, “Hierarchy and the role of the United States in the East Asian security Order,” p. 359.
- (19) John Ikenberry, “American Hegemony and East Asian Order,” *Australian Journal of International Affairs*, vol. 58, no. 3 (2004), pp.353-367, p.355.
- (20) 代表的な文献として、Aaron Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospect for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol. 18, No.3, (Winter, 1993-94), pp. 5-33, and Kenneth Waltz, “Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol. 18, No.2, (Fall, 1993), pp. 44-79.
- (21) たとえば、David Shambaugh, “China Engages Asia,” *International Security*, Vol. 29, No. 3, (Winter 2004/05), pp. 64-99.
- (22) David Kang, *China Rising: Peace, Power and Order in East Asia*, (New York: Columbia University Press, 2008).
- (23) Jochen Prantl, “Taming Hegemony: Informal Institutions and the Challenge to Western Liberal Order,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 7, No. 4, (2014), pp. 449-482.
- (24) Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia,” *International Security*, Vol. 32, No. 3, (Winter 2007/08), pp. 113-157.
- (25) 『日本経済新聞』 2014年 4月29日

中国の軍中党組織制度と政治工作

——組織・制度・実施、海軍を事例に——

1. はじめに	10
2. 軍中党組織制度をめぐる考察	11
3. 海軍党代表大会と戦略の共有	15
4. 海軍に対する政治工作の展開	18
5. おわりに	20

1. はじめに

近年、中華人民共和国（以下「中国」）の人民解放軍（以下「軍」）の海洋進出やそれに伴う海軍の言行を理由として、中国共産党（以下「党」）の軍に対する「絶対領導」に疑念がもたれている。これは、中国の海洋進出や海軍の現役将校や退役軍人の発言が、しばしば「党の軍に対する絶対領導」から逸脱しているようにみえることに起因する。

中国では、建軍以来、たびたび党および軍における政治工作と近代化とをめぐる路線対立が生じ、海軍内でも同様の路線対立が存在していた。この「革命軍」か「近代軍」かをめぐる路線対立がなくなった時期、すなわち鄧小平期以降、党の方針の下で軍の近代化が進められてきた。しかし、軍の近代化は職業軍人の発言力の増大をもたらし、他方で政治委員の地位や党の影響力の低下をもたらしたとみられている。

同様に、政治委員は、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論など政治思想を教えるに過ぎず、軍事専門職業化に伴い、相対的に武器装備に関わる専門知識に精通しておらず、不要な存在として認識されてきた。それでは、なぜ専門職業化が進む人民解放軍において、政治委員の地位が低下しているとみられているにもかかわらず、政治委員制度は今日もなくなるのか。党はどのように軍隊組織を領導しているのだろうか。

権威主義体制、とりわけ共産主義体制下の軍隊は、軍事行動に関する軍令面はもちろん、軍政面を政治・思想による統制に依るところが大きい。そのため、軍令（司令部工作）と軍政（政治工作）とを分けて考える必要があるが、専門職業化や組織に着目した分析では、両者が未分化、もしくは前者に重点が置かれてきた。また、党が海軍に対してどのように政治工作を行ってきたかは、ほとんど触れられてこなかった。

中国では、参謀機能である「司令部」も党の軍に対する領導を前提としている。そこで、本研究では、軍中党組織と党代表大会、および政治委員の役割に着目し、海軍を事例に、軍事専門職業化が進むと政治将校の影響が減少し「党の軍に対する領導」を逸脱しようという理解を見直したい。

以下、第一に、中国の党と国家（政府）と軍の関係について、組織論的アプローチから先行研究を分類・整理するとともに、本研究の分析視角として人民解放軍組織に対して「ラインアンドスタッフ」組織モデルを提示したい。第二に、海軍の最高領導機関である海軍党代表大会に着目して、海軍において党の海軍戦略が共有・貫徹されてきていること、また「党の軍に対する領導」が担保されていることを示す。第三に、近代化・専門化が進む海軍における政治工作の特徴と軍事任務上の実施事例、および統制上の問題について論及する。

2. 軍中党組織制度をめぐる考察

2.1. 中国の軍事専門職業化と軍政

まず、中国の党と国家（政府）と軍の関係について、通説や先行研究を整理した上で、本研究の視角を提示したい。中国の党と国家（政府）と軍の関係については、これまで大きく分けて3つの点から説明がなされてきた。

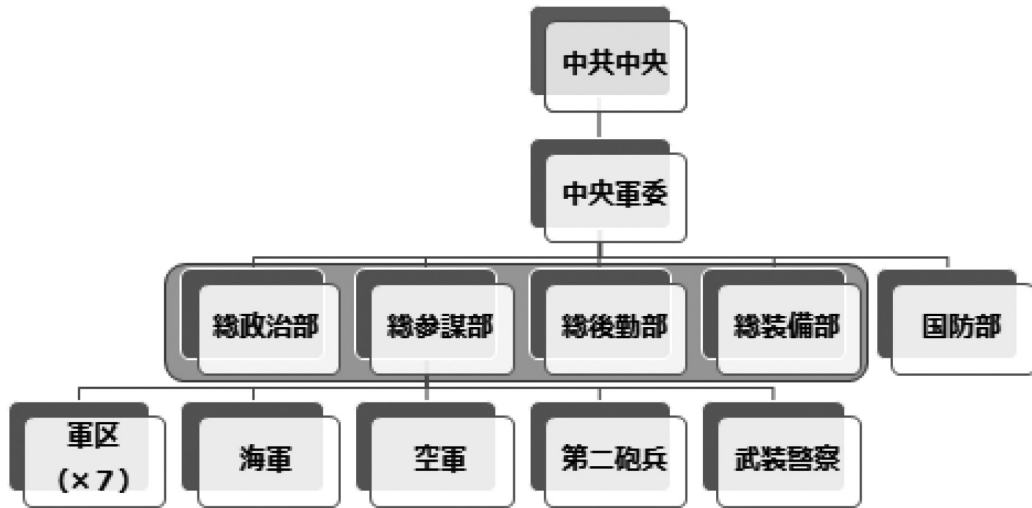
第一に、外交部や国防部などの政府・国務院と軍とを対置させる見方がある。しかし、中国の軍隊は米中経済安全保障調査委員会（The U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2013）などでも強調されているように党の軍隊（党軍）であり、政府の軍隊（国軍）ではない⁽¹⁾。中国では国家よりも党（とその指導者）の方が常に上位概念として規定されており、1982年以降は個人への権力集中回避と国家による党軍関係の承認を企図し、国家中央軍事委員会が創設されたが、国軍化や軍の影響力向上は否定され、建国以来、「党の軍に対する絶対領導」が規定されてきている⁽²⁾。

第二に、そうした党と軍とを対置させる見方がある。中国共産党指導部と軍部との間において齟齬があるのではないかとするものである。これは、「ライン」組織としての軍隊（図1参照）による党の指揮・統制逸脱を意味している⁽³⁾。党と軍を対置させる見方は、「紅」か「専」かをめぐる議論として知られている。「紅」は共産党のイデオロギーや政治、「専」は専門的な知識や技術、装備を指す。毛沢東時代には「紅」が優先することが強調されたが、鄧小平時代には、「専は紅と等しくはないが、紅は必ず専でなければならない」（原語は「専併不等于紅、但是紅一定要専」と位置づけられ、両者は二者択一の概念ではないとされた⁽⁴⁾。

もし軍が党の領導に反する形で海洋進出やそれに伴う言動や行動を行っているのだとすれば、それは党や政府の軍に対する統制がとれていないことを意味しており、中国のみならず日本を含む近隣諸国や国際社会にとって深刻な問題であると言える。

こうした見方に対して、中国共産党のみならず人民解放軍の高官らも「党の軍に対する絶対領導」が貫徹されていると否定している。実際、少なくとも1929年12月の古田会議から今日にいたるまで軍によるクーデターや独立は起きてはおらず、防衛研究所（2012）などでも「党の軍に対する領導」が揺らいでいないことが指摘されている⁽⁵⁾。

図1 ライン組織としての中国人民解放軍



(出所) 筆者作成。

2.2. 中国人民解放軍の軍中党組織

第三に、軍内政治に着目する見方である。これは、さらに2つに分類することができる。

1つ目は、軍内における「紅」か「専」か、すなわち革命化か専門化・近代化かという路線対立の軸を強調するものであり、政治委員と職業軍人とを対置させる見方である。これは、ライン組織としての軍内に、職能（ファンクション）別の対立軸が存在し、二元統制の問題が生じているとみなす考え方である⁽⁶⁾。

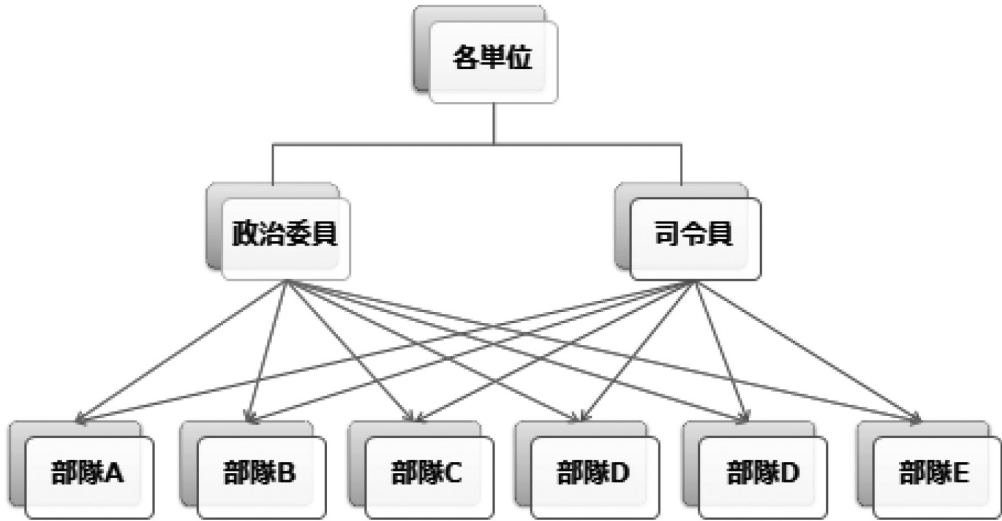
「職能別（ファンクショナル）組織」（図2参照）においては、管理者相互の機能分割を適切に行いにくく、権限争いが生じることがある。また、担当者が2人以上の管理者から命令を受けるため、混乱しやすいという特徴がある。

中国では、建軍以来、たびたび党および軍における政治工作と近代化とをめぐる路線対立が生じ、海軍内でも同様の路線対立が存在していた。この「革命軍」か「近代軍」かをめぐる路線対立がなくなった時期、すなわち鄧小平期以降、党の方針の下で軍の近代化が進められてきた。しかし、軍の近代化は職業軍人の発言力の増大をもたらし、他方で政治委員の地位や党の影響力の低下をもたらしたと考えられている。

この政治委員と司令員（指揮官）について、これまでに先行研究では、両者が同格であることや、党委員会では政治委員が優位とすることで党の領導が保障されていることなどが指摘されてきた⁽⁷⁾。しかし、近年、海軍の党委員会内では原則として政治委員の方が司令員より上位であるが、歴史的には司令員が上の場合もあり、こうした説明だけでは不

十分である。そこで、両者の関係を見直す必要があるものとする。

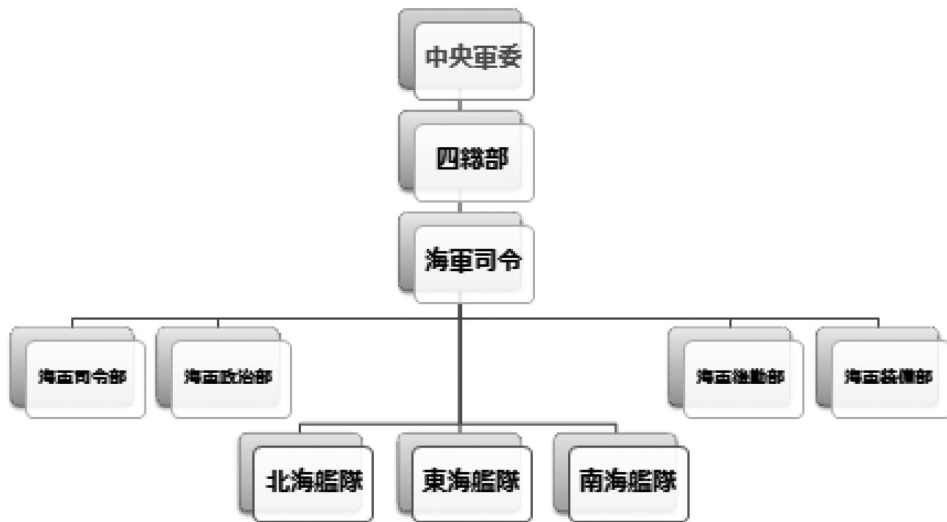
図2 職能別（ファンクショナル）組織としての軍の指揮系統



（出所）筆者作成。

2つ目は、軍内の一部、たとえば軍区や海軍、空軍などの独立した兵種が党の指示を無視するか、先んじた行動にでるなど一部の統制に問題があるとする見方である。これは、米海軍情報部（Office of Naval Intelligence, 2009）など欧米の軍隊に対する一般的な捉え方に基づくものである⁽⁸⁾。司令部などをスタッフの参謀機能と捉える一方で、軍区や独立兵種を「事業部制組織」（図3参照）とみなす考え方である⁽⁹⁾。しかし、この説明では、軍内の党組織および政治委員と職業軍人との関係について説明されていない。また、米海軍情報部（2007）では、第3章で政治工作制度について分析されているが、こうした政治工作と司令部および軍事専門職能との関係は必ずしも明確ではない⁽¹⁰⁾。そのため、党組織領導のメカニズムを分析する必要があるものとする。

図3 事業部制組織としての中国人民解放軍海軍組織



(出所) Office of Naval Intelligence (2009), p.12. を基に筆者作成。

2.3. ラインアンドスタッフモデル

以上の見方に対して、本研究では、中国人民解放軍を「ラインアンドスタッフ」組織とみなした上で、「スペシャルスタッフ」である司令員や司令部といった参謀職能のみならず、「ゼネラルスタッフ」である政治委員や軍中党組織といった管理・サービス職能を「スタッフ」、職業軍人や軍事専門職能を「ライン」として捉えなおし、軍事専門職業化が進むと政治将校の影響が減少し「党の軍に対する領導」を逸脱しようという理解を再考したい。

そもそも、軍隊が「ラインアンドスタッフ」組織であることは言うまでもない。この場合、「ライン」は部隊や下士官を指し、「スタッフ」は司令部および指揮官を指す。中国でも、軍自身が「司令部は参謀部とも呼ばれ、英文名称はスタッフ (staff) である」と定義している⁽¹¹⁾。参謀機能としての「スタッフ」は、ラインの意見を汲み、専門的見地から郡の戦術を策定し、戦略を提言する。当然、党はこうした意見や情勢判断を踏まえて戦略を決定している。

しかし、一般的に、スタッフ組織は2つの機能を持つ。1つは参謀機能であるが、もう1つが管理・サービス機能である。中国では、政治委員（教導員、指導員）制度が存在している。彼らは軍令系統の「スタッフ」ではない。無論、「ライン」にも属していない。いわゆる「直接部門」ではないが、だからといって超組織的存在という訳ではなく、「間接部門」として、「ライン」に対して管理・サービス機能を担っている。そこで、彼らは軍政系統の「スタッフ」として位置づけるべきである。

司令員と政治委員、両者の関係は、軍令については司令員が行うため、ラインへの指揮は一元的である。しかし、権威主義体制、とりわけ共産主義体制下の軍隊は、軍事行動に関する軍令面、「司令部」工作も「党の軍に対する領導」が前提であり、政治委員が副署権を有するとともに、党委員会の承認を経るなどが『司令部工作条例』によって規定されており、「党の軍に対する絶対領導」が貫徹されている⁽¹²⁾。また、それは軍政面でも貫徹されており、党は政治・思想面と予算・財務面から軍を統制している⁽¹³⁾。

そのため、欧米の軍隊と同様に、「スタッフ」を司令部もしくは司令員としてのみ理解することには限界がある。司令員と政治委員は、ともに党委員会（党委）委員であるが、この党委委員は軍内の党代表大会で選出され、かつ党および中央軍事委員会の領導を受ける。そのため、党内の路線対立が軍に反映されることはあるにせよ、政治委員と司令員はともに党委員会の委員（党員）であり、対立軸ではない。

また、人民解放軍内には、この党委員会をはじめとして党支部といった軍中党組織、政治部や政治処といった政治機関、および政治委員や教導員・指導員といった人員が軍内の各階層・各職能に設置されており、これらは『中国共産党軍隊委員会条例』、『政治工作条例』によって規定されている⁽¹⁴⁾。このように、「党の軍に対する領導」が末端まで貫徹されている。

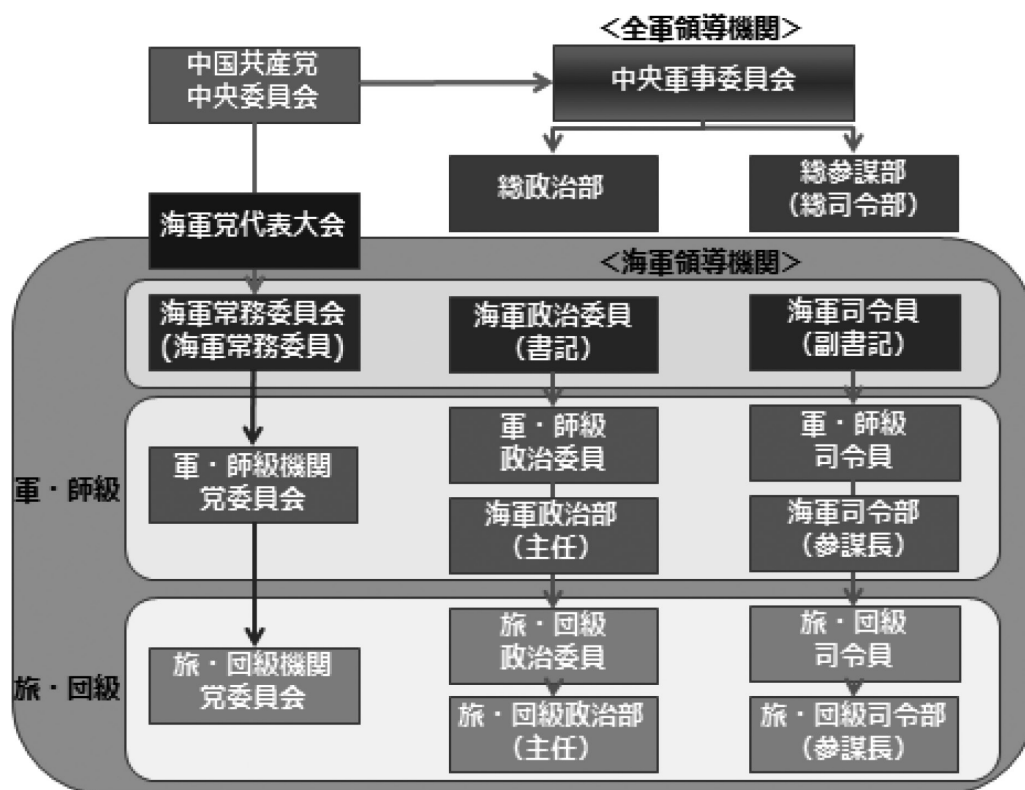
3. 海軍党代表大会と戦略の共有

3.1. 海軍党代表大会にみる党領導

前述のように、こうした党委員会の委員は、中国共産党の軍党代表大会によって選出される。党代表大会とは、5年に一度開催され、団以上の単位・部隊に所属する代表が出席する人民解放軍内における中国共産党の領導機関である⁽¹⁵⁾。それでは、この党代表大会は軍内でどのように機能しているのだろうか。以下、海軍党代表大会に焦点をあてて分析していく（図4参照）。

海軍党代表大会の職責は、海軍の党委員会の報告を聴取・審査すること、海軍の党規律検査委員会の報告を聴取・審査すること、海軍の重要問題を討論、決議すること、海軍の党委員会・党規律検査委員会の選挙を行うこととなっている⁽¹⁶⁾。海軍党代表大会の閉会期間は、海軍の党委員会が必要に応じて代表会議を召集し、解決が必要な問題の討論・決定が行われる⁽¹⁷⁾。

図4 中国共産党海軍代表大会と全軍領導機關

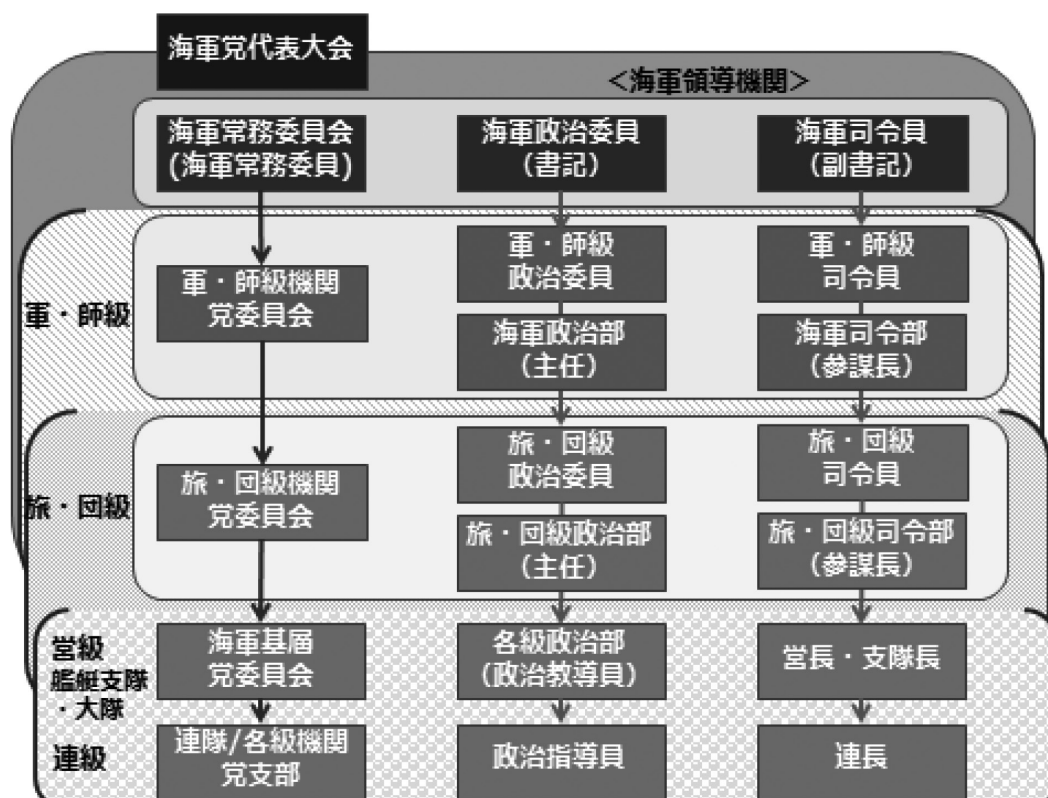


(出所) 中国海軍百科全書編審委員会編『中国海軍百科全書』上・下巻（北京：海潮出版社、1998年）等を基に筆者作成。

また、この海軍党代表大会に先立ち、中国共産党海軍部隊各級代表大会が行われるが、団以上の単位に所属する代表が出席する艦隊、海軍航空兵部の党代表大会、營級以上の単位に所属する代表が出席する海軍基地、艦隊航空兵等軍級単位の党代表大会、連級以上の単位に所属する代表が出席する艦艇支隊、航空兵師、海軍水警区等師級単位、旅・団級単位の党代表大会と多層的に行われていることがわかる（図5参照）。

このように、海軍において、党は、軍中党組織、人員、および政治機関を各单位に設置し、それらを党委員会で結び、さらに党代表大会によって、点から線、線から面へと「党の軍に対する絶対領導」を徹底しているのである。

図5 中国共産党海軍部隊各級代表大会の階層



(出所) 中国海軍百科全書編審委員会編『中国海軍百科全書』上・下巻 (北京：海潮出版社、1998年) 等を基に筆者作成。

3.2. 中国海軍政治工作の史的展開

党および中央軍事委員会による海軍戦略は、海軍党代表大会で政治委員や司令員らが共有し、貫徹すべく海軍建設の目標を確定している。つまり、党および中央軍事委員会が決定する海軍戦略は党代表大会を通じて軍内で共有され、それに基づき海軍建設の目標が確定しているというメカニズムとなっている。そこで問題となるのが、党代表大会における司令員と政治委員の関係である。

海軍の党代表大会は、建国以来、これまでに11回開催されている (表1参照)。第1回から第3回目までは司令員が第一書記であったが、プロレタリア文化大革命期の1969年に開催された第4回の党代表大会で、李作鵬が政治委員として初めて第一書記に就任し、司令員が第二書記とされた。これ以降、文革終了後も、党代表大会の書記は政治委員が務めることとなり、党の軍事戦略方針を報告し、党代表大会参加者らの間で共有している。

表1 中国共産党海軍党代表大会の変遷⁽¹⁸⁾

	開催時期	代表者数	(第一)書記	第二書記	第三書記	副書記
第1回	1956年6月	307+77人	■蕭勁光	—	—	○蘇振華、□王宏坤
第2回	1960年7月	380+9人	■蕭勁光	●蘇振華	—	□王宏坤、○杜義徳、□劉道生
第3回	1964年1月	420+21人	■蕭勁光	●蘇振華	—	□王宏坤、□李作鵬、○杜義徳
第4回	1969年5月	669+125人	●李作鵬	■蕭勁光	◎王宏坤	□吳瑞林、○張秀川
第5回	1977年12月	918人	●蘇振華	■蕭勁光	◎杜義徳	□劉道生、○盧仁燦
第6回	1986年12月	764人	●李耀文	—	—	■劉華清
第7回	1991年12月	689人	●魏金山	—	—	■張連忠
第8回	1996年12月	588人	●楊懷慶	—	—	■石雲生
第9回	2001年12月	N.A.	●胡彦林	—	—	■石雲生
第10回	2006年12月	N.A.	●胡彦林	—	—	■吳勝利
第11回	2011年12月	N.A.	●劉曉江	—	—	■吳勝利

(出所) 中国海軍百科全書編審委員会編『中国海軍百科全書』下巻(北京:海潮出版社、1998年)、1931-1934頁、『人民日報』、および『解放軍報』等を基に筆者作成。

また、中国共産党中央や中央軍事委員会の指導者が会期中に代表らと会見し、直接重要指示を行うこともある。たとえば、2011年12月7日には、直近の第11回海軍党代表大会の会期中、胡錦濤が「海軍のモデル転換を加速し、軍事闘争への備えを拡充・深化し、海軍の近代化を着実に推進し、国家の安全と世界の平和を守るために一層貢献しなければならない」と重要指示を行っている⁽¹⁹⁾。

4. 海軍に対する政治工作の展開

4.1. 海軍における政治工作の特徴

以上の通り、党は、軍事専門職業化を進めるとともに、党の領導を末端まで共有・貫徹することで、主体的文民統制を確立している。しかし、軍の専門職業化は、主体的文民統制が確立しにくいという側面を持っている。

とりわけ、海軍は政治工作が困難な軍種である。それは、中国海軍政治部自身が、多兵種の合成軍種であり、装備技術が複雑で、技術幹部が多く、艦艇や航空機が独立活動し、機動性が高く、渉外任務が多いためであると認識している⁽²⁰⁾。その海軍において、これまでのところ「党の軍に対する絶対領導」の原則が貫徹されてきているのは、政治工作が中央軍事委員会および総政治部を通じて、海軍政治部によって内部実施されており、また制度強化されてきているからである。

具体的には、政治工作は水面船艇部隊、潜水艇部隊、航空兵、岸防兵、陸戦隊など、兵種ごとに設定されており、各兵種の特性に合わせて実施されているという。その政治工作は、組織工作、幹部工作、宣伝教育・文化工作、群衆・連絡工作、政法工作など多様な手法によって複合的に実施されている。

4.2. 海軍の軍事任務上の政治工作

他方、任務執行時や訓練時の政治工作はどのように行われているのだろうか。海軍では、軍事訓練、後勤保障、装備建設、院校、部隊戦備執勤、接艦修艦、基層、部隊渉外活動、戦時工作など、様々な任務執行時において政治工作が展開されている。軍事任務執行時には、マルクス・レーニン主義や毛沢東思想などを学習している場合ではなく、それゆえ政治工作がないがしろになると思われるが、他方で軍隊の士気を鼓舞し続ける必要がある。

そのため、ライン部門の士気を鼓舞し、錬成度を増すなど、海軍のあらゆる行動面において政治工作を展開、党の意思を貫徹しようとしている。これは、ソ連に端を発するコミッサール制本来の役割であると言える。政治委員は「部隊の父、そして魂」であると同時に、「臆病者や（党に対する）裏切り者を射殺する」のが本来の役割であり、政治委員は職業軍人以上に好戦的な側面を持っているものである。

通説では、軍が党よりも好戦的だと思われる。たとえば、予算を獲得するために軍事的緊張を高めているのだという説明は一定の説得力を持つ。そうした側面があることは否定しないが、予算は党が予算計画に基づき総枠管理しているものであり、軍の近代化、戦闘準備自体も党の指示に基づくものである。

また、軍に関する情報の多くは、『解放軍報』や中国中央テレビなどの報道に依っている。その報道を担当しているのは軍の総政治部であり、党委員会の領導の下で、宣伝工作を行っている。このことから、党が軍の士気を高めている側面の方が強いであろう。

なお、戦時政治工作の一例として、中国が南沙諸島の全域を実効支配するに至った1988年のスプラトリー諸島海戦（赤瓜礁海戦）の事例をみてみたい。1988年3月30日、「南沙海区の巡廻任務執行中、3月14日赤瓜礁海域でベトナムによる武装挑発の反撃闘争において、侵入者を嚴重に懲罰し、国家主権と領土保全に貢献した」として556湘潭艦（053H1型護衛艦）、531鷹潭艦（053K型護衛艦）の功三級（三等功）を決定している⁽²¹⁾。

5月17日、中央軍事委員会の南沙闘争強化の指示の実行貫徹のため、海軍政治部が軍以上の単位に「南沙闘争における思想政治工作強化に関する指示」が發布されている⁽²²⁾。具体的には、①南沙闘争の性質、任務、および重要意義をさらに認識し、南沙の主権を保衛するために長期戦闘準備を行うこと、②領導スタッフ建設を強化し、党支部・人員の模範的作用を発揮すること、③政策規律の觀念を増強し、部隊の高度な集中統一を保持する

こと、④経常的な思想工作を強化し、部隊の物質文化生活を改善すること、⑤ベトナム軍に対する政治攻勢を強化し、敵軍の工作を瓦解すること、⑥各級党委・政治機関は適切に政治思想工作に対する領導を強化すべし、といった指示が出されている。

このように、中央軍事委員会の指示に基づき、海軍政治部が展開する思想政治工作は軍内の服務指導や紀律管理にとどまらないことが見て取れる。

近年でも、2013年6月上旬、北海艦隊の「某」潜水艦支隊（小艦隊）が「敵」の電磁干渉等、二十数種の突発状況を設け、情報条件下の戦時政治工作演習訓練を展開したことが報じられた⁽²³⁾。また、三艦隊合同の軍事演習「機動5号」でも、遠海作戦下の戦時政治工作に関する士気の高揚や頑強な作風を維持するための小活動などの訓練が行われたことが報じられている⁽²⁴⁾。

5. おわりに

本研究では、「党の軍に対する領導」はどのように担保されているかという点について、スタッフとしての政治部と政治委員、司令部と司令員、ラインとしての職業軍人の関係を組織面から整理し直した。その上で、党はどのように海軍における政治工作を展開しているかという点について、軍中党組織と政治将校の配置、党代表大会という制度面、および兵種ごとに多様な手法であらゆる行動面に対して行われている政治工作の実態面について検証した。

党は、軍の近代化を進めるとともに、政治工作を強化することで、主体的文民統制を確立しており、党および中央軍事委員会の海軍戦略も海軍党代表大会において共有され、それを貫徹すべく海軍建設の目標が設定されていると言えるだろう。一連の中国の海洋進出が党の決定・方針に基づくものか、軍の独走とみるかは、日本をはじめとする近隣諸国や地域の安全保障政策上、対応を左右する極めて重要な問題であり、それゆえ、中国の党と軍との関係を理解することが肝要である。

ただし、党と軍との関係に問題がないわけではない。第一に、ラインが党の意思やスタッフに背く可能性が挙げられる。具体的には、新兵の希薄な士気や愛党意識、ライン部門である職業軍人の不満、党の領導に対する疑念などがその例である。しかし、こうした問題は、あらゆる「ラインアンドスタッフ」組織に共通するものである。

第二に、スタッフが党の意思に背く可能性が挙げられる。具体的には、汚職・腐敗などである。汚職の例としては、2006年3月には海軍副司令員であった王守業（中將）が汚職の嫌疑で免職となるなど、スタッフである海軍高官においてもこうした問題が依然として

存在していることをうかがわせる。

腐敗の一例としては、1995年（11月2日）に、南海艦隊の沙角訓練基地で手榴弾3発、子弾20発が軍内で盗まれる事件や、某連隊の党支部では32名の党員のうち11名に出稼ぎの若い女性との往来が発覚、13名の退役させられた兵士のうち12名が党員、うち4名が夜に帰営せず、みだらな男女関係があったことが発覚するなど枚挙に暇がない⁽²⁵⁾。

もちろん、軍内には規律検査委員会が存在し、委員会委員も党代表大会で選出されるわけであるが、汚職・腐敗の事例からは軍内監督の限界が垣間見える。それゆえ、党委員会機関もまた作風の改進黨を迫られている⁽²⁶⁾。こうした事例は「党の軍に対する領導」を揺るがしかねない問題であるが、しかし、これらの事例を以て軍の統制がとれていないと結論付けるのは早計であるように思われる。

注

- (1) The U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2013 Annual Report to Congress*, November 20, 2013, p.211. <http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Annual_Report/Chapters/Chapter%20%20China%27s%20Impact%20on%20U.S.%20Security%20Interests.pdf>
- (2) 土屋貴裕『現代中国の軍事制度』（勁草書房、2015年）、第1章参照。
- (3) 単一の指揮命令系統で結ばれている縦型の組織形態。組織が目的とする業務・活動を直接担当する部門。
- (4) 「目前的形勢和任務（1980年1月16日）」『鄧小平文選』第2巻（人民出版社、1994年）、262頁。
- (5) 防衛省防衛研究所『中国安全保障レポート2012』（防衛省防衛研究所、2012年）、6-8頁。
- (6) 「職能別（ファンクショナル）組織」とは、部下が職能別に専門化した複数の上司から指令を受ける組織形態。
- (7) たとえば防衛省防衛研究所、同上、7頁など。
- (8) Office of Naval Intelligence, *The People's Liberation Army Navy: A Modern Navy with Chinese Characteristics*, November 2009. <<http://www.fas.org/irp/agency/oni/pla-navy.pdf>>
- (9) 「事業部制組織」とは、地域別・事業別に組織された単位としての事業部と全体の戦略的決定を行う本部とを複合した組織形態。
- (10) Office of Naval Intelligence, *China's Navy 2007*, March 2007, <<http://www.fas.org/irp/agency/oni/chinanavy2007.pdf>>, pp.17-22.
- (11) 張異凡主編『司令部工作与建設教程』（北京：軍事科学出版社、2013年）、1頁。
- (12) 土屋、前掲書、第2章参照。
- (13) 同上、第3章参照。
- (14) なお、防衛研究所（2012）でも示されているように、点在する軍中党組織・人員は各単位の党委員会の領導を受け、その各単位の党委員会は軍隊党委員会の領導を受け、軍隊党委員会はさらに上級の軍隊党委員会の領導を受ける。防衛省防衛研究所、同上、7-8頁。
- (15) 中国海軍百科全書編審委員会編『中国海軍百科全書』下巻（北京：海潮出版社、1998年）、1931頁。
- (16) 同上。
- (17) 同上。

- (18) 記号は、それぞれ●政治委員、◎第二政治委員、○副政治委員、■司令員、□副司令員を表している。また、代表者数の後方の数字について、第1・3・4回は列席者数、第2回は候補代表者数を表している。
- (19) 「胡锦涛分別会見海軍党代会和全軍裝備工作會議代表」人民網、2011年12月7日。<<http://politics.people.com.cn/GB/1024/16519757.html>>
- (20) たとえば、『人民海軍的生命線：海軍政治工作四十年歷史經驗』（北京：解放軍出版社、1992年）、1頁、および中国海軍百科全書編審委員会編、前掲書、下巻、1956頁参照。
- (21) 「中国人民解放军紀律条令」[2010] 軍発22号（中華人民共和國中央軍事委員命令）の第24条では、「三等功」は作戦達成に対してより大きな貢献をしたものに与えられるものと規定されている。
- (22) 海軍政治部編研室編『中国人民解放军海軍政治工作大事記』（北京：国防大学出版社、1993年）、612頁。
- (23) 武振平、王明生「北海艦隊某潛艇支隊開展戰時政治工作演練」『解放軍報』2013年6月14日。
- (24) 周遠、高毅「深藍政工，助力戰場打贏」『解放軍報』2013年10月28日。
- (25) 海軍政治部辦辦公室編『海軍政治工作：1996年文選』（北京：海潮出版社、1997年）、192頁。
- (26) 「海軍党委機關改進作風先從本級抓起」『解放軍報』2013年4月12日。

ウクライナ危機を受けてのNATOと米国の対応

1. はじめに	24
2. NATOの対応	24
3. 米国の対応	26
4. むすびにかえて	29

1. はじめに

2014年、NATO（北大西洋条約機構）は転機を迎えた。冷戦終結後、NATOは長らく域外活動を中心とした「危機管理」任務に力を注ぐ一方で、創設当初以来の任務である「集団防衛」（「領土防衛」任務）について顧みることは少なかった⁽¹⁾。しかし、2014年3月のロシアによるクリミア編入とそれに続くウクライナ東部への介入を契機として、集団防衛の重要性が改めて確認されることになった。

ウクライナ危機を通じてNATO内でロシアに対する懸念を最も強めているのが、「東方同盟国（Eastern Allies）」（特にロシアと国境を接しロシア系住民を抱えるバルト三国や、ロシアやウクライナと国境を接するポーランド）である。こうした国々は、「次の地政学的な火種」になることへの恐怖から、NATO部隊や米軍の自国配備（常駐）を求めている⁽²⁾。このような懸念に対して、NATO、そしてその盟主である米国はいかに対応しているのか。本稿では、ウクライナ危機を受けてNATOと米国が講じた措置を整理するとともに、国防予算の観点から今後の課題を提示していく⁽³⁾。

2. NATOの対応

（1）抑止、防衛、緊張緩和

2014年9月4日から5日にかけて英国のウェールズで開催されたNATO首脳会議において、「ウェールズ首脳会議宣言」が採択された。そこで同盟国首脳は「ウクライナに対するロシアの攻撃的行動」を非難したうえで、集団防衛の重要性を強調し、「即応性行動計画（Readiness Action Plan：RAP）」を打ち出した。これは、NATOの軍事態勢や軍事能力を新たな安全保障環境に「適応」させるための措置と同盟国を「安心」させるための措置からなっており、10月に事務総長に就任したストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）によれば、「冷戦終結後最大の集団防衛の強化」になるという⁽⁴⁾。

まず、「適応措置（Adaptation Measures）」の目玉として新たに創設されるのが、「先陣部隊（spearhead force）」と呼ばれる「特別高度即応部隊（a Very High Readiness Joint Task Force）」である。具体的な形や規模等については2015年2月の国防相会議で正式に決定される予定だが、数千人規模で「2、3日以内」にNATO領域周辺部に展開可能なローテーション部隊となり、2016年初めには既存の「NATO即応部隊」内に創られるという。その他にも、常設海軍部隊の強化、軍用品や装備の事前配備、インフラ整備による東方同盟国を強化する能力の向上、東欧に関する防衛計画の見直し等がこの措置に

は含まれている⁽⁵⁾。

他方、「安心供与措置 (Assurance Measures)」としては、同盟の東部地域においてローテーション方式で継続的にNATO部隊のプレゼンスを確保し、軍事活動を行っていくことが確認された。具体的には、バルト三国における領空警備の強化、バルト海及び黒海における艦船の増強、二国・多国間の軍事訓練・演習の強化、訓練・演習を目的とした地上部隊の東部地域への配備 (ローテーション方式) 等である⁽⁶⁾。以上のように、欧州を取り巻く安全保障環境が変化するなか、NATOは抑止・防衛態勢の強化を打ち出したのである。

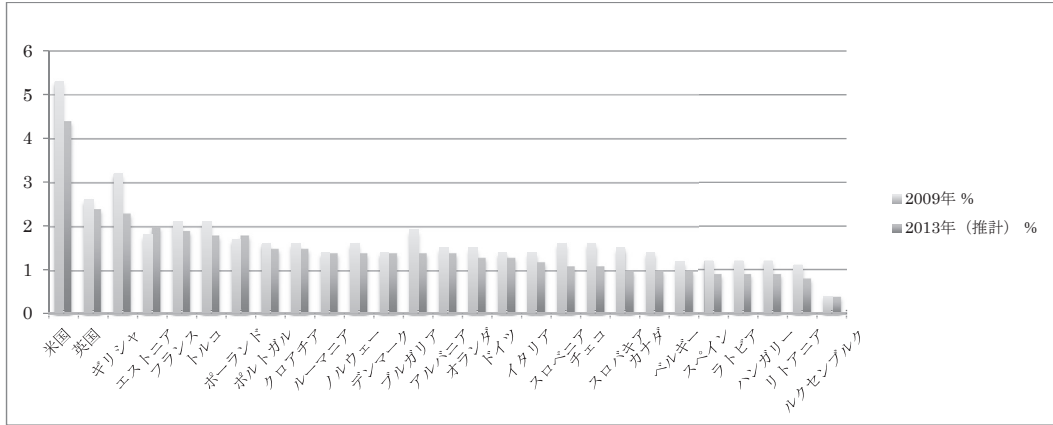
ただしここで注意を要するのは、東方同盟国でのNATOの軍事プレゼンスが「常駐」ではなく「ローテーション方式」になっている点である。これはポーランドやバルト諸国にとって物足りない内容であるが、現段階でこうした決定が下された理由として考えられるのは以下の三点である。第一に部隊の常駐には莫大なコストが長期にわたってかかる。第二に常駐が一度決定されると、その後、戦略環境の変化や国内事情等に伴い兵力規模の縮小が必要になったとしても、心理的にそれを実現することが難しくなる。そして第三が同盟諸国に依然として強く残るロシアに対する配慮である。NATOは「加盟国に手を出すな」というシグナルをロシアに送りつつ、同時に安心供与をロシアに対しても行うことで緊張の緩和を模索し、対立が決定的になるのを回避しようと試みている⁽⁷⁾。

(2) 財政基盤の脆弱性

ウェールズ首脳会議で決定されたRAPを画餅に帰さぬようにするには、財政的裏付けが必要となる。そこで国防予算の削減傾向を反転させ、今後10年間で対国内総生産 (GDP) 比2%の国防支出を達成していくことが目標として定められた⁽⁸⁾。この背景には、過去5年間でロシアが国防予算を50%増やすなか、NATOが20%減らしている状況に対する危機感がある⁽⁹⁾。しかし、NATOがこれまでも対GDP比2%の国防支出を加盟国に求めてきたことに鑑みれば、首脳会議でこうした目標を確認していること自体、いかに多くの国がこの基準に達していないか、またそれがRAPを実行していくうえでどれほど深刻な障害になるかを物語っている。

NATOが2014年2月に発表したデータによると、2013年に上述の目標値に達していたのは、全28カ国のうち米国 (4.4%)、英国 (2.4%)、ギリシャ (2.3%)、エストニア (2%) の4カ国のみである (図1)⁽¹⁰⁾。ウクライナ危機後、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、ポーランド、チェコ等、いくつかの同盟国がウェールズ首脳会議前に国防予算の増額を表明したが⁽¹¹⁾、欧州債務危機後、緊縮財政を余儀なくされている多くの欧州諸国 (特にロシアから地理的に離れている国) にとって、これを実行していくことは決して容易ではない。

図1：NATO加盟国の国防予算（対GDP比）



※独自の軍隊を保有していないアイスランドを除く。

(出所) “Financial and Economic Data Relating to NATO Defence,” PR (2014) 028, 24 February 2014

(3) 同盟国間に生じる決意の差

さらに東方同盟国にとって深刻なのは、ロシアへの対応をめぐるNATO内で温度差がみられる点である。確かに首脳会議では同盟の一体性が強調され、集団防衛の重要性が再確認された。しかし、同盟国の間ではロシアに対する脅威認識に差がみられる⁽¹²⁾。かつて冷戦期の西欧諸国では、「米欧間」の脅威認識のズレから、米国の防衛コミットメントの信頼性が低下し、安全保障上の「デカップリング（離間）」が生じるのではないかと恐れられた⁽¹³⁾。だが今日、NATOの地理的拡大に伴い「欧州内」でも脅威認識にズレが生じ、また加盟国の増加に伴いその調整が難しくなるなかで、かつて米国に苛立っていた西欧諸国の不十分な決意に東方同盟国が苛立っている⁽¹⁴⁾。そこで東方同盟国にとってより重要になってくるのが、NATOの盟主である米国の決意である。

3. 米国の対応

(1) 安心供与と決意

2014年6月、オバマ（Barack Obama）大統領はポーランドの首都ワルシャワに訪問し、北大西洋条約五条に対する米国のコミットメントが揺るぎないことを確認した。そして米国独自の「欧州安心供与イニシアティブ（European Reassurance Initiative：ERI）」を発

表し、10億ドルの追加予算を議会に求めた⁽¹⁵⁾。さらに9月には、ウェールズでのNATO首脳会議に先立ち、エストニアの首都タリンでバルト三国の首脳らと会談し、その不安解消に努めた⁽¹⁶⁾。

ERIの具体的措置として、欧州（特に東方同盟国）における演習・訓練の強化、米陸空軍のローテーション配備の強化、装備の事前配備等による米軍の即応性の強化、黒海及びバルト海におけるより持続的な米海軍の配備、パートナー諸国（グルジア、モルドバ、ウクライナ）の能力強化等が挙げられている。ERIはその名が示す通り、ウクライナ危機を引き金にロシアへの警戒を強める同盟国に対する安心供与を最大の狙いとしている⁽¹⁷⁾。

また ERIのもとで米欧州軍（US European Command: EUCOM）によって実施されているのが、「大西洋決意作戦（Operation Atlantic Resolve）」である。これも五条任務に対する米国の決意を同盟国、そしてロシアに誇示するために行われている。それゆえ、「同盟国に安心を供与し、ロシアが地域覇権国になるのを抑止する必要がある限り、この作戦は継続される予定」である⁽¹⁸⁾。このように米国は具体的な行動をとり、自らコストを背負うことで、コミットメントの信頼性を高め、同盟国の不安を取り除こうとしているのである。

ただし米国としても限られた資源を優先的に欧州方面に注ぎ込むのは厳しいのが現状である。これまでオバマ政権が重視していた地域はアジア太平洋と中東で、その前提には欧州の平和と安定があった。現在ロシアの行動によりその前提は崩れつつあるが、それでも「アジアへのリバランス」政策等、他地域の課題を犠牲にして欧州に比重を置き換えるのは難しいだろう。この点はホワイト・ハウスが出しているERIに関する概況報告書でも確認されている⁽¹⁹⁾。そしてオバマ自身も2014年11月に豪州で行った演説のなかで、「アジア太平洋地域における米国の指導力確保を常に私の外交政策の基軸とする」と明言している⁽²⁰⁾。従来の安全保障課題にロシアや「イスラム国」といった新たな課題が加わったことで、各地域の同盟諸国には今後より一層の負担分担が求められることになるだろう。

（２）「負担分担」問題

欧州同盟国との「負担分担」問題で思い起こされるのが、退任を目前に控えたゲーツ（Robert Gates）国防長官が2011年6月にベルギーで行った演説である。ゲーツはこの演説でNATOそして同盟国を様々な観点から厳しく批判したが、そのうちの一つが国防予算をめぐる問題だった。防衛努力を怠る国家に対してコストを払い続けることに米国の議会や国民は耐えられなくなるかもしれない、というのがメッセージの一つだった⁽²¹⁾。

しかしこの演説のなかでゲーツが予想していた通り、多くの欧州同盟国は今日に至るまでNATOの目標値を達成できていない。さらにNATO加盟国全体の国防予算のなかで米

国の予算が占める割合は約73%に達しており、その割合は2007年から5%も上昇している⁽²²⁾。こうした状況に米国は強い不満を抱いており、ヘーゲル（Chuck Hagel）国防長官も2014年5月の演説で、「偏った負担は長期的にNATOの完全性、一体性、能力、そして究極的には欧州と大西洋兩岸の安全保障を脅かすことになる」と警鐘を鳴らした⁽²³⁾。それにもかかわらず、首脳会議で打ち出したRAPにかかるコストを「誰が払うか」をめぐり、早くも同盟国の間では「荒々しい議論」がなされているという⁽²⁴⁾。

こうした負担分担をめぐる問題は今に始まったことではなく、戦後米国が同盟国との間で常に抱えてきた問題である。「冷戦初期から何十年にもわたって、米国の歴代国防長官は欧州の同盟国に防衛への投資を増やすよう求めてきた」（ヘーゲル）のである⁽²⁵⁾。

しかしこれまでと異なり、米国がこれを切迫した問題としてより深刻に捉えざるをえないのは、自らにも余裕がないからであろう。国内ではイラク・アフガン両戦争への疲れから内向き志向が強まっているし⁽²⁶⁾、さらに財政再建の観点から国防支出を切り詰めなければならない。だからこそヘーゲル国防長官はそうした国内の雰囲気念頭に置いて、「世界に深く関与していかないと、米国が直面する戦争は増えることはあっても減ることはない。自ら望まなくとも敵の思うがままにそのようになっていくだろう。それゆえ、欧州そして世界各地の同盟国に対するコミットメントは負担ではない。これは贅沢品ではなく必需品である。そしてこれは揺るぎないものでなければならない」と語っている⁽²⁷⁾。このようなかで、今後、欧州同盟国が国防予算を増やしていかない限り、米国の欧州に対するコミットメントを国内向けに正当化することはより一層難しくなっていくだろう。

それではいかに同盟国に国防予算を上げさせるか。ここで難問として浮上するのが、非対称同盟の盟主である米国が抱えてきた「負担分担」問題をめぐる逆説である。米国が多くの負担を背負い続け、防衛コミットメントを無条件に確認すれば、皮肉にも同盟国は国防予算を増やす動機とそれを国民に正当化する論理を失い、防衛努力を怠るかもしれない。他方、米国が欧州への関与を縮小すれば、同盟国は危機感を持って防衛努力を始めるかもしれないが、逆に脅威認識が薄れ、努力を怠るかもしれない。また脅威認識が極端に高まると、無力感から防衛努力を放棄する可能性も否定できない。そして何よりも、米国が関与の縮小を明言すれば、防衛コミットメントの信頼性は低下し、自らの首を締めることになる。こうした問題は冷戦時代から同盟を管理する米国の当局者を悩ませてきた。欧州同盟国が自発的に行動をとらない限り、「負担分担」問題は今後しばらく残り続けることになるだろう。

4. むすびにかえて

ベルリンの壁崩壊から25年が経過した今日の安定的な欧州において、ロシアは力による現状変更を行った。これは、欧州におけるポスト冷戦期という一つの時代に区切りをつけるとともに、冷戦後のNATOのあり方にも修正を迫るものだった。

本論で見てきたように、ウクライナ危機を受けてNATOは本来の任務である集団防衛の重要性を改めて確認し、「適応措置」と「安心供与措置」からなる具体的な計画（RAP）を発表した。そして抑止・防衛態勢を強化するとともに、ロシアとの決定的対立を回避するための策を講じた。

しかし、上述の計画を実行していくうえで待ち構える困難は多い。本論で注目したのは、国防予算や負担分担をめぐる問題である。これらはNATO創設当時から米欧間で議論され続けてきた問題である。NATOがこうした問題を抱えながらも崩壊せずに今日に至ったことに鑑みれば、これらを深刻な問題とみなす必要はないのかもしれない。だが、冷戦期と比べてNATOが対応しなければならない脅威は多種多様になっており、また冷戦後重視してきた「危機管理」任務もなくなったわけではない。

より多くの課題を抱えたことで、国防予算や負担分担をめぐる問題はNATOにこれまで以上に重くのしかかっている。そして繰り返し用いられる同盟の「一体性」や「決意」という言葉に実体が伴うかどうかは、首脳会議で合意された国防予算に関する目標が達成できるかにかかっているといえよう。

【2015年1月11日脱稿】

注

- (1) 冷戦後のNATOを様々な観点から分析したものとして、広瀬佳一、吉崎知典編『冷戦後のNATO：“ハイブリッド”同盟への挑戦』（ミネルヴァ書房、2012年）。
- (2) “We told you so! Baltic jitters grow over former ruler Russia,” *Reuters*, 1 September 2014. <<http://www.reuters.com/article/2014/09/01/us-ukraine-crisis-baltics-idUSKBN0GW2IT20140901>> (2015年1月11日最終アクセス、以下同様)。ウクライナ危機に対するポーランドの反応や対応については、鶴岡路人「ワルシャワから見た欧州の安全保障」東京財団ユーラシア情報ネットワーク、分析レポート（2014年11月28日）。また2014年10月の世論調査によると、ポーランド人の57%が「ロシアの領有権主張はウクライナにとどまらず、ロシア政府はロシア系住民を抱える他国においても領土紛争を引き起こす」と懸念している。そしてこうした懸念は次第に高まっている。それゆえ、同調査で明らかになったように、ポーランドがNATOに加盟した1999年以来、過去最高の57%の人がNATO部隊の駐留を望んでいる。CBOS, “Fears Related to the Situation in Ukraine,” October 2014. <http://www.cbos.pl/EN/publications/reports/2014/137_14.pdf> なおバルト三国とポーランドは2014年12月、ロ

シアを抑止するために共同で対処していくことに合意した。Ministry of National Defense Republic of Lithuania, “Baltic and Polish Defence Ministers agreed on joint response to deter Russia,” 12 December 2014. <http://www.kam.lt/en/news_1098/current_issues/baltic_and_polish_defence_ministers_agreed_on_joint_deterrence_of_russia.html>

- (3) 本稿では紙幅の関係上、NATO、米国のウクライナ危機そのものへの対応は扱わない。
- (4) “Wales Summit Declaration,” Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, PR(2014)120, 5 September 2014. なお新たな安全保障環境のなかにはロシアからの挑戦のみならず、中東や北アフリカからの脅威も含まれている。またストルテンベルグの表現については、Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the German Marshall Fund, Brussels, 24 October 2014. <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114179.htm>
- (5) “Fact Sheet: NATO’s Readiness Action Plan,” December 2014, <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_12/20141202_141202-factsheet-rap-en.pdf>
- (6) Ibid.
- (7) 「NATOとロシアは互いを敵と見なさない」と宣言する1997年の「NATO・ロシア基本議定書」で、NATOは大規模な戦闘部隊を新規加盟国に常駐させない方針を確認している。“Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation” signed in Paris, 27 May 1995. なおウェールズ首脳会議前にこの議定書を見直すかをめぐって、ポーランドとドイツの間で激しい対立がみられたという。鶴岡「ワルシャワから見た欧州の安全保障」。
- (8) “Wales Summit Declaration”
- (9) Press Conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen following the second meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government during the NATO Wales Summit, 5 September 2014; Keynote address by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the 60th Plenary Session of the NATO Parliamentary Assembly in The Hague, 2 November 2014. <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115098.htm?selectedLocale=en>
- (10) “Financial and Economic Data Relating to NATO Defence,” PR(2014)028, 24 February 2014.
- (11) Press Conference by Secretary Hagel at NATO Headquarters, 4 June 2014. <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5445&es_sm=119&ie=UTF-8&qscrl=1#q=%E6%99%AE%E9%81%8D%E7%9A%84%E3%81%AA&sourceid=chrome>
- (12) 例えばドイツの対口脅威認識は東方同盟国ほど高くない。ドイツの対応について簡潔にまとめられたものとして、森井裕一「ウクライナ危機とドイツの対応」『ユーラシア研究』（第51号、2014年）。
- (13) 特にソ連が、西欧を射程に収める一方で米本土には届かない中距離核戦力SS-20を配備した1970年代後半から1980年代初頭の時期にかけて、その懸念は一気に高まった。
- (14) Jan Techau, “The Silent Agenda for NATO’s Next Boss,” Strategic Europe, Carnegie Europe, 8 July 2014. <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=56100>>
- (15) Remarks by President Obama and President Komorowski of Poland in a Joint Press Conference, 3 June 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/remarks-president-obama-and-president-komorowski-poland-joint-press-conf>>
- (16) Remarks by President Obama and Leaders of Baltic States in Multilateral Meeting, 3 September 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-and-leaders-baltic-states-multilateral-meeting>>
- (17) “Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners,” 3 June 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support>>
- (18) 国防総省のウェブサイトには本作戦に関する特設サイトが作られている。<http://www.defense.gov/home/features/2014/0514_atlanticresolve/?source=GovDelivery> また同サイト

内の “Fact Sheet: Operation Atlantic Resolve,” 15 December 2014 も参照。

- (19) “Fact Sheet: European Reassurance Initiative...”
- (20) Remarks by President Obama at the University of Queensland, 15 November 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland>>
- (21) “The Security and Defense Agenda (Future of NATO) ” As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, 10 June 2011. <<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>>この演説を包括的に分析したものとして、鶴岡路人「ゲイツ演説に見るNATOの現実と課題」東京財団ユーラシア情報ネットワーク、分析レポート（2011年7月8日）。
- (22) “As Russian Threat in Ukraine Grows, NATO Faces Thorny Spending Questions,” *The Wall Street Journal* (online), 29 August 2014. <<http://www.wsj.com/articles/as-russian-threat-in-ukraine-grows-nato-faces-thorny-spending-questions-1409356561>>
- (23) Remarks by Secretary Hagel at the Woodrow Wilson International Center Forum on NATO Expansion and European Security, Washington D.C., 2 May 2014. <<http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5423>>
- (24) “NATO Squabbles Over Cost of Eastern Reinforcements,” *Bloomberg News*, 1 December 2014. <<http://www.bloomberg.com/news/2014-12-01/nato-squabbles-over-cost-of-eastern-reinforcements.html>>
- (25) Remarks by Hagel.
- (26) Pew Research Center, “America’s Place in the World 2013,” 3 December 2013. <<http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf>>
- (27) Remarks by Hagel.

ヨーロッパにおける銀行破綻処理

1. はじめに	33
2. ヨーロッパ各国の破綻処理	33
3. EUの銀行破綻処理	37
4. むすび	40

1. はじめに

経営破綻した銀行の処理策には、破綻銀行をそのまま存続させる「open bank resolution」と破綻銀行をグッドバンク（またはブリッジバンク）やバッドバンクに分ける「closed bank resolution」がある（European Commission, 2014a）。銀行を存続させる破綻処理は、債権者や預金者も含めた利害関係者を一体的に扱うことができるが、破綻処理に伴う負担は銀行の外に求められがちであり、責任追及の問題も複雑化しやすい。銀行を閉じる破綻処理は、破綻処理の効率性を高め負担感の低減を図ることができるが、資産や負債の振り分けをどのように行うのかという問題が生じる。

スウェーデンでは1980年代末のバブル崩壊後に深刻な金融危機に陥り、ノルド銀行（Nordbanken）に対してはセキュラム（Securum）、ヨータ銀行（Gotabanken）に対してはレトリーバ（Retriva）というバッドバンクが設立され、これらのバッドバンクに不良債権が移管された。バッドバンクは政府から公的支援を受けて不良債権の管理や清算業務に専念し、回収された資金は国庫に返納された⁽¹⁾。「closed bank resolution」の一例だといえる。しかし、スウェーデンの成功はバッドバンクの回収率の高さに依存しており、スキーム自体の成功例であるかは明確ではない。そこで本稿では、2000年代後半に銀行破綻を経験し、破綻処理策を実施してきたアイスランド、キプロス、ポルトガルを取り上げて、破綻処理の分析を行う。

その後、EU（欧州連合）の銀行同盟を分析する。EU内で銀行が容易に国際展開でき、破綻処理の調和が求められるようになってきていることを背景に、EUは2009年に統一ルールブックの策定に乗り出し、単一破綻処理制度、単一監督制度、預金保証制度などを整備しつつある。その中でも本稿では、銀行再建破綻処理指令に注目し、EUの破綻処理の仕組みを見ていくことにする。

2. ヨーロッパ各国の破綻処理

2-1. アイスランド

アイスランドでは銀行の民営化と集約が進み、金融危機前までにはカウプシング（Kaupthing Bank）、ランズバンキ（Landes Banki）、アイスランド銀行（2006年以降はグリトニル：Glitnir Bank）の3大銀行体制となった。アイスランドは人口30万人と経済規模が小さく、漁業や観光、アルミニウム精錬など産業も限られていたことから、各行は調達面でも運用面でも海外展開を進めていった。

資金調達のひとつとして、インターネット口座の国際展開が挙げられる。ランズバンキはアイスセーブというインターネット口座をイギリスやオランダで、カウプシングはカウプシングエッジというインターネット口座をフィンランド、スウェーデン、イギリスなどで展開していた。さらに、社債を海外で発行し資金を調達していた。

運用面では、国内貸付残高がGDP比で191%（2003年）から356%（2007年）へと急拡大し、アイスランドの住宅価格や株価に影響を与えていた⁽²⁾。それにとどまらず、カウプシングはデンマークの企業向け銀行FIH Erhvervsbankの買収（2004年）やイギリスの投資銀行であるSinger & Friedlanderの買収（2005年）を行うなどM&Aによる国際化を進めていた。グリトニルも2004年にノルウェーで2つのリテール銀行を買収した。ランズバンキも2004年以降、積極的な海外進出を行い、2007年にはジェネリック薬品のアクタビスをレバレッジドバイアウトで買収した。

このような積極的な投資の結果、主要3行の資産規模はアイスランドのGDPの約10倍の水準に達していたが、国際金融市場の情勢変化には脆弱であった。リーマンショックの発生によって流動性が低下し資産の売却にも時間がかかるようになると、経営が急激に悪化した。

危機後の2008年10月6日に通過した緊急法に基づき、アイスランド金融庁（Financial Supervisory Authority:FSA/FME）が3大銀行の運営を引き継ぎ、管理を担うこととなった。FSAは支払停止の権限や新しい銀行を設立する権限を持ち、3大銀行それぞれの再建担当委員会（Resolution Committee）を設置し、それぞれ新銀行（New Bank）が設立された。なお旧銀行（Old Bank）の再建担当委員会は2011年後半に解散し、業務はWinding-up Boardsに引き継がれている。

FSAの決定に従って、新旧銀行間で資産と負債を分離した。旧銀行は主に外国資産で構成されており、国際的なオペレーションから成り立っている。一方、新銀行は国内預金と国内資産を受け継いでおり、アイスランド国内で運営を続けることとなった。アイスランド政府は新銀行に対して資本注入を行った。3大銀行の破綻に伴う新銀行への資本注入は1345億ISK（アイスランドクローナ）に達した。Arion bankとÍslandsbankiには劣後ローンも提供したため、政府の負担額は1836億ISKとなった。旧銀行の債権者が持つ債権は新銀行の株式に転換される形で破綻費用として充当された。

【図表1】 アイスランド3大銀行の再建

旧銀行 (Old Bank)		新銀行 (New Bank)	
Resolution Committee			政府持分(%)
Landsbanki Íslands hf		New Landsbanki (NBI)	81%
Kaupthing bank hf		Arion bank	13%
Glitnir bank hf		Íslandsbanki	5%
			劣後ローン (ISK bn)
			24
			25

(出所) Iceland Chamber of Commerce (2012) をもとに筆者作成。

アイスランド政府はすべての国内預金を保護した。一方、外国の支店にあった預金口座は旧銀行にとどめられた。そのため、外国顧客の預金はアイスランドの預金保険制度ではなく、EUやEEAのルールに従って保証されることとなった。また、子会社 (subsidiary) か支店 (branch) かによって異なった保証スキームが実行された。アイスランドの銀行の海外子会社の場合は、営業している国の預金保証スキームが適用された。一方、支店への預金者は「Icelandic Depositor's and Investor's Guarantee Fund」によって保証されることとなった。この機関はイギリスとのアイスセーブ問題⁽³⁾も扱っている。スウェーデンやノルウェーなどアイスランドの銀行の経営を継続させるために政府が支援に乗り出した国もある。

アイスランドの銀行破綻処理はグッドバンクの設立であり、政府はグッドバンクに多大な支援を実施した。しかし、アイスランドの銀行は国際展開をしたにもかかわらず、アイスランド政府は国内の預金しか保護しなかったことで、国際展開をする銀行の破綻処理をどのように進めるべきか課題も残した。

2-2. キプロス

キプロスは国内大手銀行のキプロス銀行 (Bank of Cyprus : BoC) とキプロス国民銀行 (Cyprus Popular Bank : CPBまたはライキバンク Laiki Bank) が多額の不良債権を抱えたことにより、2013年に金融危機に陥った。キプロスの2大銀行の預金は国内資金だけでなく、低税率に惹き付けられたロシアからの資金流入も含まれていた。このようにして集めた資金を主にギリシャ国債やギリシャ向け貸出で運用し、2010年にはギリシャ向けの割合が45%と貸出の半分近くを占めるに至った。2行はギリシャ国債を大量に保有していたため、2012年にギリシャ国債の額面削減⁽⁴⁾が決まったことで、損失が確定した。例えば、キプロス銀行のギリシャ国債保有額は危機前 (2011年12月) には20億ユーロであったが、ギリシャの債務削減後 (2012年6月) には1億ユーロにまで減少している。キプロス国民

銀行のギリシャ国債保有額は危機前の32億ユーロから債務削減後には3億6000万ユーロとなった。

キプロス政府は、キプロス銀行に対して支援をして存続させる一方で、キプロス国民銀行はバッドバンクを設立したうえで優良資産が残る存続銀行をキプロス銀行に統合させた。キプロス政府はキプロス国民銀行に17億6000万ユーロの資本注入を実施した。2大銀行への支援によりキプロスの累積財政赤字はGDP比49%（2008年）から86%（2012年）にまで増加し、EU、IMF、ECBによるトロイカからの資金援助を受けることになった。

バッドバンクはキプロス国民銀行から不良債権の70億ユーロを引き継いだ。それらは、分割前のキプロス国民銀行における預金の10万ユーロを超える部分によって償却されることとなり、42億ユーロ分の預金がバッドバンクに移管された。なお、10万ユーロ以下の預金についてはキプロス銀行に移管された。その他、分割前のキプロス国民銀行における無担保債権保有者に債権放棄が求められただけでなく、優先債保有者も負担を強いられることとなった。

キプロスはバッドバンクを設立し、バッドバンクへ移管した債権や預金を使って不良債権を処理するベイルイン（bail-in）を用いた。ベイルインが可能であったのは自国民の負担が少なかったからである。当初はキプロス国内の全預金者に10%を課税する案が浮上したが、キプロス議会で否決され⁽⁴⁾、最終的には高額預金者のみに負担させる形となった。高額預金者や大口債権者の多くはロシア系であり、キプロス国民の該当者が少なかったことが背景にある。大口預金者の負担はキプロス国民銀行だけでなくキプロス銀行でも発生し、預金のうち10万ユーロを超える部分が株式に転換された。

2-3. ポルトガル

2014年7月にポルトガルの大手銀行バンコ・エスピリト・サント（BES）が経営危機に陥った。危機の要因はBESのグループ企業の経営が行き詰ったことにあるが、市場参加者の不安がBES自体の経営にも向けられたのである。グループ内の資本構成が複雑化しており、BESへの影響がどの程度なのか把握できなかった中で、BESの親会社の持株会社であるエスピリト・サントグループ（ESI）の短期債務の返済延長とESIの子会社であるエスピリト・サント・インターナショナル（ESFG）の株式と債券の取引が停止されたことでリスボン証券取引所に上場しているBESの株価は17.24%下落した。

民間資本の調達による解決が不可能であったため、BESはポルトガル中央銀行の傘下に収められ再建を目指すこととなった。グッドバンクであるノボ・バンコ（Novo Banco）が設立され、BESの資産や預金を移管し通常業務が続けられた。存続銀行であるBESはバッドバンクとして不良債権処理を行った。

バッドバンクは危機の要因となったESI向けの負債で構成されており、再建過程で生じる損失はBESの株主と劣後債保有者が負担することとなった⁽⁷⁾。新銀行であるノボ・バンコは預金だけでなく業務全体を引き継いでおり、預金者と非劣後債保有者の全ては完全に保護されることが発表された。ノボ・バンコにはポルトガルの破綻処理基金から資本注入が実施され、ノボ・バンコの株式資本は49億ユーロになる。この破綻処理基金は次節で扱う銀行同盟に向けて各加盟国に設置されたものである。ノボ・バンコは当面の間、破綻処理基金が所有することとなっているが、速やかに民間投資家に売却する方針となっている。

ポルトガルにおける銀行危機は、アイルランドやスペインでの金融危機と異なりユーロ地域全体へ波及することにはなかった。BESの2012年3月時点の自己資本比率は9.8%と潜在的な損失をカバーするのに十分な水準であったためである（BESプレスリリース2014/7/30）。ドイツと比較したポルトガル10年物国債の金利スプレッドは、一時的に2.32から2.79%へ拡大したもののすぐに落ち着きを取り戻し、救済の発表を受けてポルトガルの銀行株も全般に上昇した。また、ECB政策理事会からも破綻処理に関して「速やかで効果的」との評価を得ている。

ポルトガルではEUの救済スキームが適用され、グッドバンクの設立とベイルイン手法が用いられた。グッドバンクには破綻処理基金の資金が用いられた。現在は公的資金による補填があるが、将来的には破綻処理基金の資金は銀行部門が負担することになる。

3. EUの銀行破綻処理

第1節のスウェーデンの例からポルトガルまでを見ていくと、一連の流れが見えてくる。グッドバンクやバッドバンクを設立することは共通しているが、当初はその処理費用を政府が負担していた（いわゆるbail-out）。しかし、次第に株主や債権者または大口預金者などが処理費用を負担するようになってきた。このような流れの背景には、EUが銀行破綻処理策を含めた銀行同盟の整備が進んでいることがある。

EUは金融危機を受けて、より強固な銀行システムを構築するために、銀行同盟（Banking Union）の創設に向けて動き出した。銀行同盟による銀行システムの強化は図表2のように危機の予防、早期介入、危機の管理の3つの段階からなる。

【図表2】 銀行システムの強化策

危機の予防	早期介入	危機の管理
<ul style="list-style-type: none"> * 資本要件指令 4 (CRD4), 資本要件規則 (CRR): 銀行の資本強化 * 単一監督制度 (SSM): ユーロ地域の主要行130行についてはECBが直接監督 	<ul style="list-style-type: none"> * 銀行再建破綻処理指令 (BRRD): ベイルインによる破綻処理 * 単一破綻処理制度(SRM): 単一破綻処理基金(SRF)の創設 	<ul style="list-style-type: none"> * BRRDとSRMによる破綻処理の実施 * 預金保証制度 (DGS): 1994年の預金保険指令の改定による速やかな預金保護

(出所) 欧州委員会, Memo-14-294をもとに筆者作成。

危機の予防の段階では、銀行の資本強化と監督が実施される。資本要件規則・指令4 (Capital Requirement Regulation / Directive4) により銀行の資本を定義し、危機に対する十分なバッファーを持たせるようにする。また、2014年11月よりECB (欧州中央銀行) がユーロ地域の主要行の監督を統一的に実施するようになった。それに先立ち、ECBはストレステストと資産査定からなる銀行包括査定を2014年10月に公表しており、ユーロ地域の25行の資本不足を指摘している。

早期介入が必要になると、BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive: 銀行再建破綻処理指令) やSRM (Single Resolution Mechanism: 単一破綻処理制度) による処理がメインになる。問題銀行の関連会社の資金といった民間資金を活用してリストラ策を講じさせるなどの対策を採り、問題の拡大を防ぐ措置である。

危機の管理の段階になると銀行は破綻しており、BRRDとSRMに加えてDGS (Deposit Guarantee Scheme: 預金保証制度) による破綻処理が必要となる。この段階では、銀行の分割、資産査定、資本注入、預金者への払い戻しなどを実施する。預金は10万ユーロまで保証されるが、現在は払い戻しまでに20営業日かかる。それを段階的に短くしていき、2024年には7営業日で払い戻しができるようになる。預金保証のための基金も設置され、銀行による積み立てが行われる。

本稿では重要な役割を果たすBRRDに注目して、EUが提唱する銀行破綻処理を分析する。銀行再建破綻処理指令 (BRRD, Directive 2014/59/EU) は1982年から2013年までに施行されてきた9つの指令と2010年と2012年の2つの規則をまとめて新たな条項を付け加えたもので、132の条文と3つの付属文書からなる。

BRRDは4つの要素からなる。第一は予防的措置であり、問題が生じそうな銀行に対して経営改善などの早期の措置を要請する。その後、問題銀行の自己資本比率が低下するなど経営が悪化していくと、早期介入を実施する。銀行監督者による介入措置が行われ、リストラ策などの実施を命ずる。問題銀行の関連会社 (親会社や子会社など) が持つ資金を

用いることも可能である。銀行が破綻してしまうと、第三の破綻処理に移る。銀行の売却や合併を進めたり、グッドバンクに優良資産を移したりする作業を行う。その際、再建銀行の負債の削減や負債の資本への変換などのバイルインも実施する。最後の要素は、協調・調整である。現在、銀行破綻処理はEUによるものと加盟国によるものが混在している。EUは最低限の基準を示すにすぎず、加盟国はより厳しい基準の設定や処理が可能となっているため、調整が必要となる。複数の加盟国に展開している銀行の破綻処理では加盟国間の調整も必要となる。欧州銀行協会（EBA）も調整に参加し、BRRDによってルールや実施の調整を行う権限を与えられている。

バイルインは、破綻銀行の株主や債権者が破綻処理費用を負担する仕組みであり、公的資金の注入によって発生する納税者の負担を最小限に抑えることを目的としている。理論上は資産や担保でカバーされていない全ての負債項目が対象になりうるが、DGSで保障されている預金、満期7日未満でクリアリングハウスや決済システムに計上されているインターバンク市場での貸付または請求権、顧客からの預かり資産⁽⁸⁾、給与・年金・税負債などは対象外となる。緊急事態などが生じているときには当局は追加の控除項目を設けることもできる。バイルインではまず、株式資本と類似項目が対象となり、最大で100%の減資が実施される。それでも不足が生じると、劣後債などの負債項目が対象となる。どの項目に適用されるかなどの詳細はEBAの意見を参考に欧州委員会が判断する。この詳細に関しては、遅くとも2016年1月までにはすべての負債と新規発行負債について決められるが、加盟国政府は2015年中に破綻した銀行にも適用してよいことになっている（European Commission, 2014a,b）。

破綻処理に伴う費用は単一破綻処理基金（Single Resolution Fund：SRF）が負担する。ただし、SRFは2016年から運用を開始するため、それまでは各加盟国が準備する破綻処理基金が費用を拠出することになる。

SRFには銀行同盟に参加する銀行がDGSでカバーされる預金総額の1%に当たる金額を積み立てることになる。8年間で550億ユーロに上る。ただし、個々の銀行の積立額は規模に応じた金額に資産のリスクプロファイルを調整して決められる。リスクの低い銀行の積立額は80%に減額され、リスクの高い銀行の積立額は150%に増額される。また、総負債額から自己資本とDGSでカバーされる預金額を除いたものが3億ユーロ以下で、かつ、総資産が10億ユーロ以下（加盟国政府が30億ユーロ以下まで上限を引き上げることができる）の小規模銀行については、規模に応じて年間の積立額が1000ユーロから50000ユーロまで6段階の固定額の支払いとなる。加盟国の破綻処理基金は漸次SRFに統合されることになる。

4. むすび

本稿では銀行破綻処理について、1990年代のスウェーデンから2014年のポルトガルまでの事例とEUの銀行同盟における破綻処理を見てきた。破綻銀行を分割して、グッドバンクやバッドバンクを創設したり、優良資産を他の銀行に吸収させたりする方法が採られてきたことが分かった。破綻処理の費用負担も公的資金によるベイルアウトから、徐々にベイルインが採用されるようになってきた。EUの破綻処理でも今後ベイルインが用いられる。

ベイルインが用いられるようになった背景には、EUの銀行破綻がしばしばEU内の国際問題に発展することがある。特にユーロ地域ではEUを通じて、ドイツやフィンランドなどの資金が破綻処理に使われる形になりやすく、政治問題化しやすい。Jonung (2009)も指摘しているように、政府の役割は金融システムを救うことであり銀行の経営者を救うことではないが、国境を越えた資金援助は市民の理解を得るのが難しい。また、ドイツなどの豊富な資金のバックアップはモラルハザードを助長する。国内ですべて解決しなければならぬケースに比べて、ドイツからの支援が期待できるのであれば、より慎重な銀行経営を行うインセンティブは小さくなるだろう。ベイルインを導入することでこれらの問題を軽減することができる。銀行は自らの破綻費用を自ら負担することになるため、市民からの批判も抑えることができる。株主や債権者はベイルインによる損失を回避するために、銀行経営者に対してより慎重な経営を要求するようになるだろう。

しかし、ベイルインですべての問題が解決するわけではない。ベイルインは株主や債権者に負担を強いる仕組みではあるが、特別な事情が認められた場合には自己資本と負債合計額の8%まで（またはリスクウエイト資産の20%まで）はベイルインによる削減をしなくてもよいという特例がある。この場合は、破綻処理費用の不足分を破綻処理基金（5%まで）や加盟国政府の拠出によって補うことが許されている。より深刻な事情があると認められると、総負債の8%までは直ちに加盟国政府が負担してもよいことになっている。つまり、本来はベイルインで削減されるはずの株式や債券の一部は政府資金に置き換えられ、その分だけモラルハザードや市民負担が生じてしまう。それだけでなく、ベイルインの仕組みはモラルハザードを完全に削減するわけではない。株主や債権者は有限責任を負うだけであり、損失額が大きければ基金や政府、ESM（欧州安定メカニズム、EUが設置した加盟国の財政赤字をファイナンスする仕組み）などからの支援を期待できるため、銀行経営者に対してリスクの高い経営を要求する可能性が残っているためである。これらの問題を解決するためのさらなる方法、例えば銀行破綻の刑事責任を大口株主や大口債権者も一部負うなどの対策が必要となるだろう。

このような問題点は残っているものの、EUレベルでの銀行監督制度やルールの確立な

ど、様々な施策が整いつつある。特に、銀行の破綻を予防する措置が整備されたことはEUの銀行システムをより強くするだろう。

参考文献

- アウスゲイル・ジョウンソン (2012) 『アイスランドからの警鐘』、新泉社。
- 代田純 (2013) 「ギリシャからキプロスへ—危機の伝播—」、証券経済研究、第82号。
- 西本さおり (2014) 「デンマークとスウェーデンにおけるマイナス政策金利の適用—GARCHモデルによる実証分析—」『紀要 第84号』国際情勢研究所、pp.169-182。
- 藤田大輔 (2012) 『アイスランド経済の動向と今後の課題』公益在位団法人国際通貨研究所。
- Banco de Portugal (2014), “Press Release of Banco de Portugal on the application of a resolution measure to Banco Espirito Santo, S.A.”, 03/08/2014.
- Busch, Magdalene Edward Molendowski (2011), “The Global Financial Crisis and the Problem of Iceland’s Membership in the European Union,” *Folia Oeconomica Stetinensia*, DOI: 10.2478/v10031-011-0004-3, pp.112-119.
- European Commission (2014a) “EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) : FAQ”, *Memo-14-297*.
- European Commission (2014b) “Delegated Act on Ex-ante Contributions to the Resolution Financing Arrangements under the Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) : FAQ”, *Memo-14-597*.
- Iceland Chamber of Commerce (2012), “The Icelandic Economic Situation”, *Status Report* - April 2012.
- International Monetary Fund (2012), “From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions”, *Staff Discussion Note* 12/03, Washington, April 2012.
- Jonung, Lars (2009), “The Swedish Model for Resolving the Banking Crisis of 1991-93. Seven Reasons Why It Was Successful”, European Commission 2009, DOI 10.2765/18178.

注

- (1) 240億クローナの支援を受けたセキュラムは1997年に解散されるまでの5年間で140億クローナを返済した。存続銀行となったノルド銀行は、経営再編によって収益性の高い銀行となり、政府は株式配当や優良債権の売却益から収入を得ることができ、最終的には支援額635億クローナを上回る670億クローナを回収できた。
- (2) アイスランドの株価指数 (ICEXメイン指数) は2007年7月18日に最高値をつけ、2003年と比較すると5.8倍にもなっていた。また、2008年に最高値を記録した住宅価格指数は2003年と比較すると2.1倍にも達していた。
- (3) ランズバンクの国有化に伴いアイスランド政府は非居住者預金の引出しを一方向的に凍結したため、多くの預金を保有していたイギリスとの関係が悪化した。イギリスが対テロ措置を講ずるなどアイスランドの国際的な支払いや決済システムに混乱を引き起こした。イギリスやオランダ政府は預金保険金を負担したのであるが、後にアイスランド政府に返済を求めた。
- (4) 民間金融機関の保有国債の元本が53.5%カットされることとなった。民間の負担は合意内容が見直されるに連れて重くなった。

- (5) 代田 (2013) はキプロスの銀行預金にロシア系の資金が多いことや当時のキプロス政権がロシア寄りであったことが危機対応を遅らせたと指摘している。
- (6) 経営不信に陥ったのは、BESのグループ企業であるエスピリト・サント・インターナショナル (ESI) であり、ESIは2014年7月に短期債務 (CP) の返済を一部延長した。
- (7) 仏銀クレディ・アグリコルは2位の大株主で、BESの株式を14.6%保有している。BESの損失に絡み7億800万ユーロを費用計上した (『日経ヴェリタス』2014/8/10)。
- (8) 本稿では銀行を対象に分析を進めているが、EUの破綻処理では証券会社や投資銀行に該当する金融機関 (investment firms) も含まれているため、顧客からの預かり資産もバイルインから控除されている。

ロシアのハイブリッド戦争に関する一考察

はじめに	44
ロシアでのハイブリッド戦争の定式化	45
ハイブリッド戦争は新しい戦略か	46
結びに代えて：ハイブリッド戦争の展望と今後の課題	57

はじめに

2013年から14年にかけて、ウクライナではユーロマイダン、ロシアによるクリミア編入、ウクライナ東部の混乱という3つの段階を経て進行してきた所謂「ウクライナ危機」⁽¹⁾が続いている。そのプロセスでは、ロシアの直接的、間接的関与の重さが常に問題となってきたが、ロシアの行動で特に注目されるのが、NATO（北大西洋条約機構）が命名するところの「ハイブリッド（複合／混合）戦争」だ。「あいまい戦争」とも言われる。今回のウクライナ危機においてその言葉が使われるようになったのは、2014年4月26日に、NATOの前安全保障アドバイザーであったオランダ少将フランク・ヴァン・カップスが「プーチンはウクライナでハイブリッド戦争を導いている」と述べたことが契機となっている。ハイブリッド戦争はロシアの新しい戦法とされ、現在、NATOは詳細にその検討を進めているという。

このようにロシアのハイブリッド戦争は、未だその実態は明らかにされていないと言って良い。だが、現在、そして今後のウクライナ情勢を考える上でも、ロシアの外交の趨勢を占う上でも、ハイブリッド戦争を検討することの意義は少なくないだろう。本稿では、現状で得られる情報に基づいた極めて限定的な検討にならざるを得ないが、出来る範囲でロシアのハイブリッド戦争について考察してみたい。

ハイブリッド戦争とは

ロシアがウクライナ危機で展開したハイブリッド戦争とは、標識を付けない特殊部隊や民兵を送り込んで展開させ、官庁など要所を占拠。大規模な正規軍を国境付近に集積して圧力をかけながら、宣伝戦やサイバー攻撃、経済的脅迫、時に融和的な外交などありとあらゆる手段を組み合わせ、住民投票や一方的独立、領土併合や地域の不安定化を実現するというものだ。

だが、ハイブリッド戦争はロシア特有の戦略ではなく、2014年にやはり世界を震撼させたイスラム教スンニ派の過激派組織「イスラム国」もハイブリッド戦争を展開していると言われている⁽²⁾。2014年6月末にイラク北西部からシリア東部にかけての一带でイスラム国家の樹立が一方的に宣言したことで存在感を増した「イスラム国」は、拉致や虐殺などの残虐行為を広範囲に展開してきたことにより世界からの非難を呼び起こしたが、その一方で、「イスラム国」が一定の支持を集め、世界からも戦闘員が集まっている要因には、ハイブリッド戦争の効果も大きいと考えられている。

ロシアでのハイブリッド戦争の定式化

前述のように、ハイブリッド戦争を展開しているのはロシアだけではなく、現代に特有な戦略、ないし、21世紀型の戦争として位置づけても良いのかも知れないが、まずはロシアがハイブリッド戦争をどのように位置づけているのかを検討してみたい。

ウクライナ危機でロシアが展開した一連の作戦がハイブリッド戦争であることにはまず異論はないだろう。ロシアは前述のような手段を用い、第一にウクライナと欧米の関係をパニックに陥れて機が熟すのを待ち、第二にウクライナが欧米から距離を置くように誘導し、第三にウクライナと欧米の関係がバランスを失ったときに侵攻するという3つのプロセスを繰り返して徐々にウクライナを手中に収めようとしているという⁽³⁾。

このハイブリッド戦争、当初はロシアが2014年2月にクリミアで突然はじめたように報じられていたが、やがて、ロシアの確たる人物がその約1年前にハイブリッド戦争を定式化する論文を発表していたが、ほとんど注目を浴びていなかったということが知られるようになってきた。

その論文とは、ロシア軍のバレリー・ゲラシモフ参謀総長が『軍産新報』誌2013年2月27日号に掲載したものだ。氏は、新しい戦争の形態や方法を再考すべきだとした上で、21世紀の戦争のルールは大幅に変更され、政治的、戦略的目標の達成のために、非軍事的手段は、特定の場合には軍事力行使と比較してはるかに有効であることが証明されていると主張している⁽⁴⁾。以下、筆者がその要点だと思う部分をまとめる。同論文の背景にあるのは「アラブの春」であり、ゲラシモフは、「アラブの春」は戦争ではないため、軍人にとっての教訓がないことは明白だが、その逆も真であり、これらの出来事こそが21世紀の戦争の典型的なスタイルなのだと述べる。さらに氏は、伝統的な手段に加え、標準的ではなかった手段を交えて戦闘を繰り広げる戦法は、1991年のイラクでの砂漠の嵐作戦以降、米国も用いてきたとする。そして、ソ連も大祖国戦争（第二次世界大戦）、アフガニスタン侵攻の際に、加えてソ連解体後のロシアも国内のチェチェン紛争の際には正規軍だけでなく別働隊を利用してきたなど、歴史的に多面的な軍事戦略が用いられてきたことは間違いない。だが、2008年のグルジア紛争の際に、ロシア国外での軍隊の展開について統一されたアプローチがないことが露呈されてしまった。それを受けて、2009年に採択された「防衛に関する連邦法」への追加条項により、ロシア軍の国外での作戦利用が可能になったが、同条項の中でも、その活動の方式と手段は明確にされておらず、また関係閣僚レベルでも軍隊の作戦に関する諸問題が解決されていないという。このような問題を解決するためには、関連省庁の研究機関との合同会議を行うことが必要だとした上で、外国の経験を模倣するのではなく、自らが主導的地位に立つために、軍事科学が重大な役割を持つとしている。

だが、各々の戦争はすべて独特であり、総合的かつ多くの側面からのアプローチが必要だとしているのである。そして、その非軍事的手段として掲げているのは、政治・情報・心理操作や反対派の利用、経済的影響力の行使など、ロシアがウクライナで行使してきた戦略と合致する。

また、ウクライナの研究者であるゴンチャールは、ロシアの外交担当者がロシアの石油・天然ガス戦略はロシア外交の最も重要な手段の一つだと述べていることなども根拠に、2006年、2009年にロシアがウクライナの天然ガス料金の未払いに対し、ウクライナ分の天然ガス供給停止に踏み切った所謂「ロシア・ウクライナガス紛争」もハイブリッド戦争の一部をなしていたと主張する⁽⁵⁾。

もしそうだとすれば、プーチン政権のかなり早い時期からハイブリッド戦争の一部は実際に行使されて来ていたが、それが使える戦略であるという考えが深まり、2013年頃に定式化され、2014年に定式化された形で実践されたと考えることもできるかもしれない。

ハイブリッド戦争は新しい戦略か

ハイブリッド戦争は21世紀型の新しい戦略だと位置づけられる傾向が強いが、一方で、それがロシア・ソ連の伝統的な戦略だとする主張も少なくない。

たとえば、テルネルは、同戦略が何世紀にもわたって成功を取めてきたものであり、プーチンは先制攻撃を避け、むしろ欧米が先に攻撃してくることを狙って同戦略をしかけたのだと主張する。歴史的にはロシア帝政時代に、ポーランドやスウェーデン、フランス、日本などに対して同戦略が用いられたという。加えて、ハイブリッド戦争は1917年の一連のロシア革命でもその威力を発揮し、特にバルト三国の併合は同戦略の成果だという⁽⁶⁾。

また、ハイブリッド戦争を生み出したのはヴラディミル・プーチンではなく、ヨシフ・スターリンであり、プーチンの戦略は既存の戦略の組み合わせであったと主張する者もある。ヴォロノフによれば、プーチンがクリミアとドンバスで展開した戦法は、スターリンが1925年にポーランドで展開した戦略、1929年に中国との間で勃発した満州での利権闘争、1932年の朝鮮半島での工作で用いた戦法の焼き直しであるという。なお、これらスターリン時代の動きは、全て現在もアクセス可能なアーカイブで確認することが可能となっている⁽⁷⁾。

これらの議論を考慮すると、もちろん、実際に起こった事象を詳細に比較する必要があるとは言え、ハイブリッド戦争が完全に新しい戦略であると断定することは不適切であると思われる。

結びに代えて：ハイブリッド戦争の展望と今後の課題

これまで述べてきたように、ハイブリッド戦争は2014年の状況に限定すれば成功しているように見え、また歴史の中でも成功例が見られる。だが、それが最終的な成功を収めたと考えるのは時期尚早だろう。

プーチンは、ハイブリッドの戦争を展開する中で、新たな安定を達成し、そのまま既成事実化しようと努めている。だが、プーチンに対する国際的な風当たりが強いことは言うまでもないが、ウクライナ危機後に高まったロシア国内のプーチンに対する支持も盤石とは考えづらい。現在、ロシアはウクライナ問題で国際的に厳しい経済制裁を受けているが、その影響は国内経済にも着実に及んできている。今後、経済状況が極めて悪化すれば、国内の支持は簡単に崩れうる⁽⁸⁾。そうなればロシアの国内経済を再生させる事は容易でないだけでなく、ロシア国内でも反政府運動が高まる可能性も否定できなくなり、加えてロシアが「編入」したクリミアへの資金投入やウクライナ東部で独立を宣言している「ノヴォロシア」を支援することもままならなくなる。そのような間にウクライナが国家の再建に成功すれば、ウクライナの知識人が主張するようにウクライナがウクライナ東部のみならずクリミアをも奪還出来る可能性が現実的になり得るのである⁽⁹⁾。そうなれば、ハイブリッド戦争は完敗という結果に終わる。つまり、今現在の状況ではハイブリッド戦争の成功を議論することは出来ないのだ。

本稿では、試論的にロシアがウクライナ危機で展開してきた「ハイブリッド戦争」について考察を試みたが、ハイブリッド戦争に関する現在までに出された主な議論をまとめたに過ぎず、NATOですら研究中である本課題にはまだ多くの検討すべき内容が残っている。特にハイブリッド戦争が歴史的にも用いられてきた手法であるという議論については、実際に歴史的事例そのものとの比較検討を詳細に行なう必要もあるだろう。

それでも、現状でのハイブリッド戦争についての議論の整理をすることで、ハイブリッド戦争に関する一定の理解を導くことができた。そしてこのような理解は近年の国際社会で起きた様々な動きを理解する上でも、近い将来に起こるであろう諸問題の対策を考える上でも、多くの示唆を与えてくれるものと考えられる。特に、前述のように、ハイブリッド戦争はマスコミなどで言われているほど万能かつ強力な戦法だとは言い難いことは留意されるべきだろう。だからこそ、ハイブリッド戦争に打ち克つためにもその検討は大きな意味を持ち続けるはずだ。

本稿で提示した内容を最近の、ないし近い将来の出来事についての理解、対策に活用していくと共に、同時並行的にハイブリッド戦争の研究をさらに深め、また現実の状況と照らし合わせて議論を深めていくことが重要であろう。

注

- (1) 詳細は拙著『未承認国家と覇権なき世界』（NHK出版、2014年）、ウクライナ問題に関する一連の拙稿（<http://wedge.ismedia.jp/category/russia>）を参照されたい。
- (2) たとえば、イスラム国がハイブリッド戦争を遂行していることについて良く引用されている記事として“Confronting Islamic State: The next war against global jihadism,” *The Economist*, 13th September 2014（<http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21617113-america-gathering-allies-long-campaign-against-extremists-iraq-and>）, 2014年11月25日最終アクセス。
- (3) Paul Goble, “Window on Eurasia: Putin’s Strategy in Ukraine – Sow Panic, Provoke, Invade and Then Repeat the Process”（<http://windowoneurasia2.blogspot.jp/2014/11/window-on-eurasia-putins-strategy-in.html>）, 2014年11月25日最終アクセス。
- (4) Валерий Герасимов, “Ценность науки в предвидении: Новые вызовы требуют переосмыслить формы и способы ведения боевых действий,” *Военно-промышленный курьер*（<http://www.vpk-news.ru/articles/14632>）, 2014年11月25日最終アクセス。
- (5) Mykhailo Gonchar, “Hybrid war in Eastern Europe. Energy component.” *Centre for Global Studies ‘Strategy XXI’*, October 2014.
- (6) Арджил Тернер, “Сила России в её коварной кажущейся слабости,” *KM.RU*,（<http://www.km.ru/world/2014/10/15/barak-obama/749670-sila-rossii-v-ee-kovarnoi-kazhushcheisya-slabosti>）, 2014年11月25日最終アクセス。
- (7) Владимир Воронов, “«Зеленые человечки» Сталина: «гибридная война» была впервые опробована вовсе не в Крыму,” *Свободная Зона*（<http://www.szona.org/gibridnaya-voina/>）, 2014年11月25日最終アクセス。
- (8) Pavel K. Baev, “With Ukraine Going Strong, Putin Becomes Lost in Fog of Hybrid War” *Eurasia Daily Monitor* (Volume 11, Issue 210), November 24, 2014.
- (9) 筆者が2014年8月にウクライナで調査を行なった際、知識人は全員、ロシアは必ず2～3年のうちに自滅し、ウクライナはクリミアも東部ウクライナも奪還出来ると主張していた。

ロシアの軍事ドクトリン改訂に見る、国防政策の方向性

1. 異例のタイミングで改訂された軍事ドクトリン	50
2. 従来からの基本方針は維持	50
3. 「非核抑止」の重視	51
4. 非伝統的脅威を巡って	52
5. ハイテク化を目指すロシア軍	52

1. 異例のタイミングで改訂された軍事ドクトリン

2014年12月26日、ロシア政府は軍事政策の指針を定めた「軍事ドクトリン」を改訂した。前回の軍事ドクトリンは2010年2月に公表されたものであるから、わずか5年足らずで改訂されたことになる。

ウクライナ危機の最中であったこともあり、内外のメディアでは、この新軍事ドクトリンがNATOの脅威を強調したもの、あるいは対決的な姿勢を打ち出したものといったトーンの記事が多かったように見受けられる。このような見方は一面では当たっている部分もあるが、しかし、今回の改訂のすべてを説明しているとは言えない。

以下の本稿ではこの点について概説することとしたい。

2. 従来からの基本方針は維持

第1に、今回の軍事ドクトリン改訂は、その上位文書で、安全保障政策全体を規定した「国家安全保障戦略」（2009年策定）の改訂を伴っていない。したがって、核戦争を含む大規模戦争の蓋然性は高くないなど、国際的な戦略環境や脅威に関する基本的な認識や方針まで変更された訳ではなく、あくまで軍事政策部分の調整であるということを抑える必要がある。

そこで第2に、ドクトリンの中身を見てみると、基本的な章立てや概念は2010年版から大きく変化してはいない。特に注目されるのは、脅威認識が「軍事的脅威」と、軍事的脅威に発展しうる状況としての「軍事的危険性」に分けられている点である。このような分類は1993年に公開された最初の軍事ドクトリン（ただし、要約版の「基本規定」のみが公表され、全文は非公表）で導入されたが、2000年版では単に「脅威」とひとまとめにされた。それが2010年版では復活し、今回の2014年版でも引き継がれたものである。

2010年版や2014年版によると、NATOの拡大やミサイル防衛による戦略的バランスの低下などはあくまでも「軍事的危険性」とされ、「脅威」とは位置づけられていない。米国のロシア軍事研究者ロジャー・マクダーモットはこれについて、ロシアは引き続き米国やNATOを脅威そのものと位置づけることを回避したと評価している⁽¹⁾。

さらに2014年版軍事ドクトリンでも核兵器の使用基準は「自国及びその同盟国に対して核兵器及びその他の大量破壊兵器が使用された場合並びに通常兵器によるロシア連邦への侵略で国家が存亡の危機に立たされた場合」とされており、従来から変化していない。2010年版軍事ドクトリンの策定にあたっては、予防核攻撃や局地紛争（地域紛争未満の小

規模紛争)でも核兵器を使用することを盛り込むとしたパトルシェフ安全保障会議の発言が注目されたが⁽²⁾、結局、それが現実となることはなかった。

また、第1章「総則」に規定された紛争の分類において、2010年版では地域戦争で「通常攻撃手段及び核攻撃手段が使用される」という一文があったが、2014年版からは削除された。

3. 「非核抑止」の重視

しかし、第3点として、軍事的危険性の内容には若干の変化も見られる。

米国及びNATOに関して言えば、「グローバル攻撃」の語が軍事的危険性のg項に含められた。これは米国が計画している通常弾頭型極超音速攻撃システム「グローバル迅速通常攻撃(CPGS)」を念頭に置いていると思われ、ロシアが懸念して来た非核戦略攻撃能力への懸念が強調されていると見ることができよう⁽³⁾。

さらにロシアは2015年1月、空軍と航空宇宙防衛部隊(VVKO)を合併して年内に「航空宇宙軍」を創設する計画を発表しており、大気圏内と宇宙空間を一体的に防衛する体制の整備が今後、推進されていくと見られる。また、ロシア自身がCPGSに相当する極超音速攻撃システムを配備するとの方針も度々表明されているが、こちらについては具体的な将来像はまだ見えてこないのが現状である。

これに関連して、2014年版軍事ドクトリンでは「非核抑止力」の概念が盛り込まれた。これは核抑止の効きにくい脅威に対する抑止力として、バルエフスキー元参謀総長(安全保障会議副書記として2010年版ドクトリンの策定にも携わり、安保・軍事戦略に関して現在も隠然たる影響力を持つ)が2014年11月の論文⁽⁴⁾で言及していたものである。

ただし、バルエフスキーはこの概念を単に非核戦略攻撃手段に関してのみ提起したわけではない。むしろ、当該の論文で強調されていたのは、外国の情報機関等が国民を煽動し、内乱状態を作り出すことによって公式の戦争を起こすことなく都合の悪い体制を転覆させる「非直接アプローチ」であった。ロシアの国防関係者は近年、旧ソ連諸国の「カラー革命」やアラブ諸国における「アラブの春」を「西側の陰謀による体制転換」と見なしており、2013年2月にはバルエフスキー参謀総長が、このような有事とも平時ともつかない武力闘争こそが21世紀の主要な戦争形態であるとする論文⁽⁵⁾を発表している。

2014年版軍事ドクトリンでも、内的な軍事的危険性に関する記述が増加し、そのv項において「国民に対する情報感化に関する活動。特に祖国防衛に関する歴史的、精神的、愛国的伝統の弱体化を目的として若い国民を狙ったもの」との記述が登場したのは、こうし

た脅威認識を反映したものと考えられる。

さらに、2014年版軍事ドクトリンは、テロや非合法武装勢力に対する脅威認識も強く打ち出されている。ロシアは、米軍やISAF(国際治安支援部隊)のアフガニスタン撤退に伴ってタリバーンなどイスラム過激主義勢力が息を吹き返し、中央アジアやロシアの北カフカス地域まで不安定化する可能性を強く懸念して来た。

4. 非伝統的脅威を巡って

以上のように、今回の軍事ドクトリン改訂は、伝統的なNATOの軍事的脅威というよりも、非伝統的な脅威に対する脅威認識が強く打ち出されたものと位置づけることができよう。

ただし、ロシアの軍事評論家ゴーリツは、このような脅威認識に対してロシアがどう対処するのかが今回の軍事ドクトリンでははっきりしないと批判する⁽⁶⁾。さらに言えば、体制転換に関する脅威認識もどこまで本気であるかは疑わしく、プーチン体制に対する市民の抗議をも「軍事的脅威」と位置づけるための方便であって、そのような脅威を具体的に誰がもたらすのか、そしてこれにどのように対処するのか具体的に示されていないというのがゴーリツの見方である。実際問題として「カラー革命」や「アラブの春」が「西側の陰謀」であるというのはそれ自体がかなり陰謀論的な見方であって、ロシアの国防指導部もどこまで本気でそのような見方を持っているかは疑わしい。ゴーリツが指摘したような内政上の締め付けや、軍の存在感誇示といった側面が強いように思われる。

具体的な軍事政策に関しては、軍やその他の軍事組織だけでなく、非軍事官庁、地方政府機関、インフラ企業などとの連携や、一般市民の動員訓練に関する記述が以前よりも増加した。2014年9月に東部軍管区で実施された秋季大演習「ヴォストーク2014」でもこうした連携・動員訓練が実際に行われており、テロや内乱を想定してロシア本土で大規模な軍事作戦を実施する可能性が重視されていると考えられよう。

5. ハイテク化を目指すロシア軍

将来的な軍事力の発展の方向性に関しては、「新型の精密誘導型兵器、その対抗手段、航空宇宙防衛手段、通信、偵察及び指揮手段、電子戦手段、無人航空機コンプレックス、ロボット化攻撃コンプレックス、現代的な輸送航空機及び現代的な兵士用個人防衛システムを

開発すること」など、C4ISR化やロボット兵器の開発・装備化を通じたハイテク化が重視されていることが窺われる。これについて、2014年12月に開催された国防省幹部会議において、2016-2025年の次期装備計画予算に総額30兆ルーブルを要求する方針が示された⁽⁷⁾。ちなみに原稿の装備計画（2011-2020年）の予算総額は19兆ルーブルとされており、軍の要求通りであれば大幅な増額となる。

しかし、2014年以降、ロシア経済が危機的な状況に陥り、軍事支出の負担が議論の的になっている中で、このような巨額の支出を続けることが受け入れられるのか、あるいは受け入れ可能であるのかについては大いに疑問である。この点は今後、政治課題として大きくクローズアップされてくる可能性が高いと考えられよう。

注

- (1) Roger McDermott, "Putin Signs New Military Doctrine: Core Elements Unchanged," *Eurasia Daily Monitor*. 2015.1.6.
- (2) "Meniaetsia Rossiia, meniaetsia i ee voennaia doktrina," *Izvestiia*. 2009.10.14.
- (3) ロシアの軍事専門家フラムチャーヒンの見解を参照。"Khramtikhin: novaia redaktsiia voennoi doktriny otvechaet nyneshnim realiiam," *RIA Novosti*. 2014.12.26.
- (4) Iurii Baluevskii, "Novye smysly voennoi dotriny," *Voенno-promyshlennyi kur'er*. 2014.11.12.
- (5) Varel'ii Gerasimov, "Tsennost' nauki v predvidenii," *Voенno-promyshlennyi kur'er*. 2013.2.27.
- (6) Alexandr Gol'ts, "Russia's New Military Doctrine All Bark, No Bite," *The Moscow Times*. 2015.1.12.
- (7) 国防省公式サイトより。<<http://mil.ru/files/files/koll2014/otchet-2014.doc>>

中央アジアの水紛争

——タジキスタンのロゲン水力発電所を巡る動向——

はじめに	55
1. 背景—偏在する石油・天然ガスと水資源によって引き起こされる対立—	56
3. 対立の激化と世界銀行による調査	57
4. ロゲン水力発電所と世界銀行の評価報告書	58
おわりに—ウズベキスタンの反応と課題—	60

はじめに

水を巡る国際的対立が地球規模で散見される。例えば、イスラーム国の台頭で揺れ動くシリアは、ユーフラテス川の水資源開発と配分をめぐりイラクおよびトルコと対立してきた。また、ヨルダン川流域ではイスラエル、レバノン、ヨルダンが、インドはガンジス川でバングラディシュと、インダス川ではパキスタンと対立している。ユーラシア大陸だけではなく、アフリカでもナイル川ではエジプト、スーダン、エチオピアが、南米ではパラナ川でアルゼンチン、ブラジル、パラグアイが対立している。

幸いにも、水資源を巡る対立が大規模な戦闘に発展した事例はこれまでないが⁽¹⁾、1948～1999年にかけての越境的な水資源を巡る関係国間の関係は対立および対立的な傾向が95% (1,795/1,831件) を占めている⁽²⁾。さらに、世界規模での人口増加と都市化の進展に伴い、2025年までに全世界の約35% (約30億人) が「水ストレス⁽³⁾」に晒されると予測されている⁽⁴⁾。生命維持に不可欠な「(淡)水」の確保は、国家が自国民に対し保障すべき問題であるが故に、水ストレスの増大が国家間の対立に発展する可能性は否定できない。水資源の浪費や汚染といった環境問題への対応も不可欠であり、複数の国家にまたがる「流域」では、関係国間の協調的な監視・管理体制が必要となる。

さて、本稿は以上のように懸念される水資源問題の一つである中央アジア（アラル海流域）の水資源問題に焦点あてるものである。中央アジアの水資源問題としてまず想起されるものは、おそらく「20世紀最大の環境破壊」とも言われる「アラル海（縮小）問題」であろう。当然ながらアラル海問題は座視できる問題ではない。だが、本稿は、アラル海問題を直接的に取り上げるものではない。中央アジアの水資源問題は後述する通り、ナイル川と同様に上流域国（キルギス、タジキスタン）と下流域国（カザフスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン）間の水資源配分とダム建設を巡る対立である。とくに近年は、最大の水源国家であるタジキスタンと最大の水消費国であるウズベキスタンが、タジキスタンが進める「ログン水力発電所建設」を巡り激しく対立してきた。このログン水力発電所発電所建設の実施の可否について、2010年より世界銀行は調査を実施、その評価報告書のドラフトが2014年6月17日に発表された。本稿は、この評価報告書の内容とともに中央アジアの水資源問題、とくにウズベキスタンとタジキスタンの対立の構図について今後の展望を考察することが主たる目的である。

1. 背景—偏在する石油・天然ガスと水資源によって引き起こされる対立—

水循環の最小単位である「流域」上、中央アジアは「アラル海流域」に分類される。1,231,400 km²に及ぶ同流域は、主にアラル海とそこ注ぎ込むアム川とシル川などからなり、中央アジア5ヶ国（カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン）だけではなく、アフガニスタン、中国、パキスタンも含まれる。だが、所謂「旧ソ連中央アジア5ヶ国」が同流域の9割以上を占有する上に、歴史的背景もありアラル海流域を巡る水資源管理は、アフガニスタン、中国、パキスタンを除く形で形成されてきた。

ソ連時代のアラル海流域の水資源管理は、当然ながら計画経済及び中央集権体制のもとで水利省を中心に進められ、降雨予測などに基づき1年間の水資源分配が決定された。なお、スターリン時代のソ連では水資源は重工業化を進めるための貴重な電力源と見なされたために水資源分配における水力発電所の権限が強くなったが、中央アジアでは主にフルシチョフが進めた食糧増産のための「処女地開拓計画（1954年）」の一環として整備された大規模位灌漑が水資源の主たる消費者であり、アラル海流域の水源の約6割を占めるタジキスタンよりも多くの農地を持つウズベキスタンなど下流域国の影響が強かった。

水資源が豊富な一方で、タジキスタンは石油や天然ガスに恵まれず、その供給をウズベキスタンに大きく依存してきた。ソ連時代には、タジキスタンは同一国家ということもありウズベキスタンから十分な天然ガスの供給を受けていたが、ソ連解体（1991年12月）によりその状況は大きく変化した⁽⁵⁾。ソ連中央政府による補填が失われた天然ガスの価格には国際価格が適応されるようになったが、旧ソ連最貧国の一つであるタジキスタンは支払いが滞ることもあったため、ウズベキスタンは天然ガス供給を幾度となく停止しするようになるなど、ロシアとウクライナ間のガス紛争同様の問題が生じた。水資源そのものも国内河川であったアム川やシル川は、その監視・管理には関係国の国際的な協調関係が不可欠な複数の国家を跨る「越境河川⁽⁶⁾」へと変貌した。

にもかかわらず、繰り返しになるがタジキスタンとウズベキスタンは、水資源分配を巡り激しく対立している（厳密に言えば、上流域国と下流域国の間での対立構図があるが、両国の対立が最も激しい）。その理由は、タジキスタンが水資源をエネルギー資源として使わざるを得ないという事情がある。ソ連時代には、ウズベキスタンから供給される天然ガスを利用した熱電併給所がタジキスタンにも整備され稼働していたが、ウズベキスタンからの天然ガス供給の停止に伴い、それら天然ガスを用いた熱電併給所はほぼ稼働していない。その結果、タジキスタンは水力発電を主要なエネルギーとして、冬場の暖房を賄っている。だが、その冬場には電力需要が供給量の25%を上回り、3,000～3,600メガワット（MW）足りない状況であり、結果としてタジキスタンはさらなる水力発電の増強を計画

している。その代表的な計画が「ロゲン水力発電所」である。このタジキスタンの水力発電所増強に対し、自国の農業への影響から強固に反対しているのが隣国ウズベキスタンである。ウズベキスタンは世界で第5位の綿花生産量を誇り、2013年には全輸出の7.7%を綿製品占めるなど⁽⁷⁾、綿花は同国の主要産業である。ウズベキスタンにとり水資源はエネルギーではなくその綿花生産のための農業用水として重要である。このタジキスタンとウズベキスタンの水資源の捉え方の違いは、水資源を管轄する政府機関がタジキスタンでは「エネルギー・水資源省」であるのに対し、ウズベキスタンでは「農業・水資源省」であることにも表れている。

そして、このエネルギーと農業という水に対する需要の違いが、両国の対立の背景にある。タジキスタンのエネルギー需要のピークは、暖房需要が訪れる冬季である。つまり、タジキスタンは夏季に貯水し冬季に放流することで電力を生産する必要性がある。その一方で、農業用水として水需要が高いウズベキスタンは、夏季に水資源需要のピークがあり、冬季に貯水して夏季に放流することを求める。水力発電所と農地の間に貯水池を設けることで冬季に放流された水を夏季の需要期まで貯めておくことも一つの対策ではあるが、それは乾燥地故に貯水池の水が蒸発するとともに、維持管理費の費用負担という新たな上流国と下流国間の対立を引き起こす。このように水資源の需要期の違いが中央アジアの水資源対立の一因となっている。

3. 対立の激化と世界銀行による調査

中央アジア諸国も、水問題を解決しようとするいろいろな地域協力枠組みを作って試みてきた。例えば、中央アジア5ヶ国は、ソ連解体から2ヶ月後の1992年2月18日に、他の国の利益を侵害し被害をもたらす、もしくは合意済みの水配分量と汚染度合を破棄する行動を禁止した「カザフスタン共和国、キルギス共和国、タジキスタン共和国、トルクメニスタンとウズベキスタン共和国による国家間水資源利用と共同管理による保護についての合意（アルマティ合意）」を結んだ上で、ソ連時代の水資源管理を担っていたソ連水利省の代替機関として水利調整国家間委員会（Interstate Commission for Water Coordination of Central Asia、以下 ICWC）を設立した。さらに、中央アジア5ヶ国は、世界銀行と欧州連合（EU）にも支援を求め、前者はUNDPおよびUNEPとともに「アラル海流域プログラム（Aral Sea Basin Program: ASBP）」を1994年に立ち上げICWCを支援した。後者は「水資源管理と農作業作物（Water Resource Management and Agricultural Production: WARMAP）」プログラムを、「独立国家共同体技術支援（Technical Aid to the CIS: TA-

CIS)」の一環として1995年に立ち上げた。だが、水力発電部門はICWCを頂点とした管理システムからは外れてしまった上に、ICWCの財政についても明確な取り決めができなかったこともあり、世界銀行やEUの支援も十分に機能せず中央アジアの水資源分配は対立的な様相を呈した。例えば、キルギスの主力水力発電所である「トクトグル水力発電所」はソ連時代に全貯水量の75%を夏季に放流していたが、独立後は45%にまで減らしたのである⁽⁸⁾。

なお、タジキスタンは1992年から内戦状態にあったため、タジキスタンとウズベキスタンの水資源を巡る対立が激化したのは国連タジキスタン監視団（UNTOP）が内戦終結を宣言した2000年以降である。そして、内戦終結とともにタジキスタンは水力発電所の増強計画を進めたが、その計画の中心が1976年にアム川支流のバフシ川に建設開始されるもソ連解体と内戦により建設が一時停止していた、高さ335mの「ロゲン・ダム（水力発電所）」の建設再開であった。とはいえ、タジキスタンには同水力発電所を建設するだけの十分な資金がなく、国外からの支援・投資が不可欠であった。そのため、タジキスタン最大の企業であるアルミニウム会社TALCOに関心を持つRusAL（露）がロゲン水力発電所の権益の51%を持つことで合意、建設が進められることとなった。だが、2007年にタジキスタン政府は権益を49%から60%に引き上げることを求め契約を破棄、建設計画は再度白紙に戻った。その後、2008年8月に、ロシア政府との間で同水力発電所の建設について合意するも、今度はウズベキスタンからの強固な反対に直面したロシアが2009年1月に合意を破棄した⁽⁹⁾。

その後、タジキスタン政府は2009年11月にロゲン水力発電所を単独で建設することを表明したが、翌12月にウズベキスタンはタジキスタンに対する送電停止を発表した。ソ連時代に中央アジアの電力網は、国境を跨ぐ形で形成されており、ウズベキスタンは他の4カ国間をつなぐハブの役割を果たしている。例えば、タジキスタンはトルクメニスタンから不足する電力の供給を受けていたが、ウズベキスタンがタジキスタンへの送電を停止したことでトルクメニスタンからの電力供給も停止したのである。ウズベキスタンは、送電停止をタジキスタンによる電力の不正使用や未払いの為としているが、ロゲン水力発電所の単独建設を表明した直後故にタジキスタンは報復措置であると受け取り、政治的な問題と考えている。

4. ロゲン水力発電所と世界銀行の評価報告書

このような対立の構図がある中で、2010年に世界銀行は、ロゲン水力発電所建設の実現

可能性について調査を行なうこととなった。タジキスタンは単独建設を表明する1年半前に、「株式会社ロゲン（資本金：2,360万ドル）」を創設（2008年4月）し、単独建設表明以後は基礎建設を進めてきた。2014年1月～5月に5,650万ドルを基礎建設に消費（前年同期比2,480万ドル増）している。なお計画では、ダムの高さは335m、発電容量は3600MW、年間発電量は13.1テラワット（TW）、貯水池の面積は110km²である。

世界銀行の調査は、この計画の妥当性について調査するものであり、中央アジア諸国の水資源およびエネルギーの相互依存とタジキスタンの冬季における過酷なエネルギー不足を考慮した上で、ロゲン水力発電所建設の可否について①技術、経済、環境および社会など多面的な視点からロゲン水力発電所の実現可能性を評価し、②タジキスタンのエネルギー需要に合致する代替手段を含むロゲン水力発電所の形態を比較し、③調査の独立性と質をすべての関係国に保障することで、アラル海流域国（中央アジア5ヶ国とアフガニスタン）の間での建設的な議論を促すことを目的として進められた⁽¹⁰⁾。つまり、世界銀行がロゲン水力発電所の実現可能性を調査した目的は、(1)タジキスタンのエネルギー不足の解消というエネルギー貧困問題の解決と、(2)水資源を巡る中央アジア諸国間の相互不信を緩和させ信頼醸成を進めるための客観的なデータの収集と公表することといえる。そして、相互信頼醸成のために、世界銀行は定期的に調査結果を関係国に公表しながら調査をすすめてきたことから、世界銀行が相互信頼醸成を促進させる意図を持っていたことが伺える。

具体的な調査は「技術・経済評価（Techno-Economic Assessment Studies: TEAS）」と「環境・社会評価（Environmental-Social Assessment: ESIA）」の二つからなる。前者は、「建設現場における潜在的『塩水くさび⁽¹¹⁾』の調査」、「建設予定地における基礎工事」「技術的な代替案」の3段階からなり、COYNE ET BELLIER（仏）、ELC-Erectroconsult（伊）、IPA（英）の電力・水力発電を専門とする調査会社が担った。調査結果は、第1段階については、長期的な安全を確保するために「塩水くさび」のための適切な処理施設が必要とされ、第二段階では、既存の施設と設備はプロジェクトに適合すると評価を受けた。そして、代替案を含めた建設計画については、堤高を335m、300m、265mの3種類に分け、発電容量についてもそれぞれ3種類に分けた計9通りの案を比較検証した上で（表1）、335mのロックフィルダム、発電容量3200MWが妥当との結論が出された。

(表1) 技術・経済評価 (TEAS) において検討されたオプション

	FSL1290	FSL1255	FSL1220
堤高	335m	300m	265m
貯水容量	13.2km ³	8.55km ³	5.22km ³
集水面積	170km ²	114km ²	65km ²
寿命	115年	75年	45年
発電容量	3,600MW	3,200MW	2,800MW
	3,200MW	2,800MW	2,400MW
	2,800MW	2,400MW	2,000MW

Techno-Economic Assessment Study for Rogun Hydroelectric Construction Project, Phase II Report (Final): Project Definition Options Executive Summary, Report No. P.002378 R P64, World Bank, July 2014 より筆者作成。

他方、Pöyry Energy (スイス) が担当した、ESIAでは、地元コミュニティへの影響と夏期の下流域の流水量の変化に留意しながら本計画を進めるのが妥当であるということが指摘されるなど総じて、ログン水力発電所の建設を容認する評価であった。

おわりに—ウズベキスタンの反応と課題—

先述の通り、世界銀行はこの調査の目的の一つとして関係国間の信頼醸成を掲げていたが、残念ながらウズベキスタンは、2014年7月15日にアルマティ (カザフスタン) で開かれた会議でTEASもESIAの結果も受け入れない姿勢を明確にした⁽¹²⁾。ウズベキスタンの代表として同会議に出席したアジモフ (Azimov) 第一副首相は、調査会社選定はタジキスタンだけが関わり、ウズベキスタンが参加していないことから、調査は、独立性、公平性、客観性、透明性において国際水準を満たしていないものであり当初よりウズベキスタンは本調査を認めていないとの立場をしめすとともに世銀ではなく国連による調査を訴えた。また、本調査は先述の通り、タジキスタンのエネルギー不足への対応も目的とされているが、ウズベキスタンはタジキスタンの冬期の不足電力量は3,600MWではなく、500～600MWであり小型水力発電所を建設することで対応できるとして、タジキスタンのエネルギー不足をも否定するような立場を取っている。

このようにウズベキスタンは、世界銀行の調査結果について一切の信頼をおいておらず、

アラル海流域の関係国間の建設的な議論の醸成は難しい状態である。他方で、ロゲン水力発電所建設を認める結果が出たとはいえ、資金などについては言及されていない。評価書では50億米ドルとされているが、それはタジキスタンのGDPの約半分であり、タジキスタン政府が単独で支出することは難しい。また、ウズベキスタンが強固に反対する現状において、国際機関や第3国が出資することはさらに難しいと思われる。ロシア外務省が同評価書をめぐり地域協力のプラットフォームにすることへの関心を示しているとの報道もあるが⁽¹³⁾、現在のロシアを取り巻く政治経済状況を鑑みればロシアが資金を拠出することは難しいともいえる。

他方、水資源対立の一事例として捉えたと、今問題は評価書へのウズベキスタンの反発は全関係国が合意可能な水資源管理の枠組みの構築の難しさを示したと言える。本稿では特に触れなかったが、タジキスタンとウズベキスタンの対立は水資源問題だけではなく歴史的経緯による相互不信が背景にある。水資源問題を切り離し、多国間枠組みの中で解決することでロシアの言うように地域協力（相互信頼）のプラットフォームにすることは望ましい。また、タジキスタンのように水資源がエネルギー問題と直結している場合は、その国の経済発展や一般市民の生活にも深く影響を及ぼす問題であり、長期的な視点だけで取り組めるものではない。水ストレスの増大が懸念される今日、関係国間の調整が難しい水資源の分配問題をいかに調整するか、水資源対立が国際社会にとり難しい舵取りが求められる課題であることを本問題は示している。

注

- (1) Wolf, Aaron T., "Conflict and Cooperation along International Waterways," in *Water Policy*, vol.1, no.2, 1998, pp. 251-265.
- (2) Yoffe, Shira, Wolf, Aaron T. and Giordano, Mark "Conflict and Cooperation over International Freshwater Resources: Indicators of Basin at Risk," in *Journal of the American Water Resources Association*, October 2003, pp.1109-1125.
- (3) 農業、工業、エネルギーや環境に必要とする一人当たりの年間水資源量（1,700m³）を下回る状態。
- (4) The World Economic Forum Water Initiative, *Water Security: The Water-Food-Energy-Climate Nexus*, Washington, Covelo, London: Island Press, 2011, pp.89-90.
- (5) 稲垣文昭・市川顕「タジキスタンの水資源政策にみるアラル海流域問題—ソ連からの制度的遺産とエネルギーとしての水資源」『政策情報学会誌』第3巻第1号、pp.43-54.
- (6) 複数の国家を跨ぐ河川については「国際河川 (The International River)」と「越境河川 (The Transboundary River)」の二つの定義がある。前者については、複数国家に跨がる河川のうち、(当該河川幅の中間地点などが) 国境を形成する水路であり、その水資源は流域国の共有財として分類され、流域国が互いに表明する需要にもとづき割り当てられるものとする。他方、後者の越境河川は、二ヵ国以上の国家を連続的に流れる水路と定義され、その水資源は流域

- 国の共有財とはされない（遠藤崇浩「国際河川のガバナンス（1）中東」蔵治光一郎編『水をめぐるガバナンス－日本、アジア、中東、ヨーロッパの立場から』、東信堂、2008年、p.136）。
- (7) Статистика внешней торговли//министерство внешних экономических связей, инвестиций и торговли республики узбекистан. <http://www.mfer.uz/ru/export/statistics/> (2014年1月12日閲覧)
 - (8) 中央アジアの水資源管理の頓挫については、稲垣・市川「タジキスタンの水資源政策」を参照。
 - (9) 詳細は、稲垣文昭「水資源対立に見るウズベキスタンとタジキスタンの関係」『国際情勢紀要』第81号、pp.281-289.
 - (10) World Bank, “Key Issues for Consideration on the Proposed Rogun Hydropower Project,” *Final Re-ports Related to the Proposed Rogun HPP*, September 1, 2014. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/central-asia/World%20Bank%20Note%20-%20Key%20Issues%20for%20Consideration%20on%20Proposed%20Rogun%20Hydropower%20Project_eng.pdf (2014年1月11日閲覧)
 - (11) 滞水層中に遡上した塩水が基底部付近に作る高濃度塩水層のこと。
 - (12) “Rogun Hydropower Project threatens to whole region - Uzbek Government”, *AKI Press*, August 24, 2014.
 - (13) “Russia keen on Central Asian water use projects to become platforms for regional cooperation - ministry” *Kazakhstan General Newswire*, June 30, 2014.

シリア反体制武装勢力の同質性と異質性

——アル=カーイダ系組織、ジハード主義者、「穏健な反体制派」——

I	はじめに	64
II	アル=カーイダ系組織、ジハード主義組織	64
III	「穏健な反体制派」	67
IV	おわりに	69

I はじめに

シリアで紛争が発生してから2015年3月半ばで4年が経とうとしている。「アラブの春」の一環として始まったはずのこの紛争が「独裁政権」対「民主化運動」といったイメージとはほど遠く、混沌と暴力の応酬によって特徴づけられていることは今や周知の事実である。そこでは、シリア軍、国防隊、西クルディスタン移行期文民局人民保護部隊（Yekîneyên Parastina Gel、略称YPG）、反体制武装勢力が入り乱れて戦いを続けるなか、米国が主導する有志連合が、一方でイスラーム国壊滅に向けて空爆を行い、他方でバッシュャール・アサド政権退陣をめざして「穏健な反体制派」を支援している。

本論では、現下の武力紛争における主要な当事者のうち、アル＝カーイダ系組織、ジハード主義組織、「穏健な反体制派」といった言葉（カテゴリー）で分類されることが多い反体制武装勢力の組織間の関係に着目することで、その異質性と同質性を明らかにする。そのうえで、反体制武装勢力への支援や共鳴が持つ意味を考察する。なお2011年以降のシリア国内情勢の詳細な推移については「シリア・アラブの春顛末記 —— 最新シリア情勢 ——」（<http://syriaarabspring.info/>）を参照されたい。

II アル＝カーイダ系組織、ジハード主義組織

2014年9月23日に米国およびアラブ5カ国がシリア領内のイスラーム国拠点への空爆を開始したことで、シリアの紛争においてもアル＝カーイダ系組織の存在がようやく広く認識されるようになった。ここで言う「アル＝カーイダ系」とは、明確な定義を持つものではなく、「ジハード主義」（Jihadism、al-Salafiya al-Jihādiyya、ないしはイスラーム過激派）と称される思想・運動の一部をなすものである⁽¹⁾。だが、この言葉を取って定義するならば、それは、ウサーマ・ビン・ラーディンが創始し、アイマン・ザワーヒリーが指導者を務めるアル＝カーイダ総司令部に忠誠（al-bay'a）を誓った組織・個人、そして国連や米国がテロ組織と認定し、「アル＝カーイダとつながりがある」（murtabiḡ bi-al-qā'ida）と認知されている組織・個人と言うことができよう。

上記のような定義に基づいて、シリアの反体制武装勢力を俯瞰すると、イスラーム国、シャームの民のヌスラ戦線、シャーム自由人イスラーム運動、ムハージリーン・ワ・アンサル軍といった組織がアル＝カーイダ系組織に含まれる⁽²⁾。またジハード主義組織には、これらに加えて、イスラーム軍、タウヒード旅団、ジュンド・アクサー機構、シャームの鷹師団、シャーム・イスラーム運動、シャームの暁イスラーム運動、クルド・イスラーム

戦線、アジュナード・シャーム・イスラーム連合、ラフマーン軍団、ハビーブ・ムスタファー旅団、イスラーム・ウカーブ旅団などが含まれる。

このうちイスラーム国は、他のアル＝カーイダ系組織やジハード主義組織から独立した存在として捉えられがちである。その理由として、イスラーム国が2013年末以降、他のジハード主義組織と全面的な武力衝突を繰り返していること、シリアからの撤退を求めるザワーヒリーの指示を拒否し、アル＝カーイダ総司令部から「破門」されたこと、さらにカリフ制という「ハコ」を作ることで求心力を得ようとする「俗物的」、「実利的」な性格を持っていること（青山 [2014]）があげられる。だが、イスラーム国を含むアル＝カーイダ系組織、そしてジハード主義組織は、以下3点において同質的である。

第1点は、これらの組織が共通の起源を有していることである。このことはイスラーム国とヌスラ戦線において顕著である。ヌスラ戦線は、イラクでの治安対策によって弱体化していたイラク・イスラーム国の「支部」として、2012年1月頃からシリアで活動を開始し、台頭した組織である。一方、イスラーム国は、ヌスラ戦線の吸収を企図して2013年4月にイラク・シャーム・イスラーム国（ダーイシュ⁽³⁾）に改称したイラク・イスラーム国が、2014年6月のカリフ制樹立宣言に合わせて再改称した組織である。ダーイシュ結成は、ヌスラ戦線によって拒否され、以後両組織が徐々に対立を深めていったことは周知の通りである（高岡 [2014] などを参照）。

これに対し、シャーム自由人イスラーム運動は、「シャームの外国人」(ghurabā' al-shām)の一人としてアフガニスタンやイラクでの戦闘経験を持ち、ヌスラ戦線とイスラーム国の対立を仲裁するため、ザワーヒリーに仲介役を任じられたアブー・ハーリド・スーリー⁽⁴⁾らが結成した武装集団である。また、ムハージリーン・ワ・アンサール軍は、アブー・ウマル・シーシャーニー（チェチェン人）の指導のもと、チェチェン人など外国人戦闘員によって結成された武装集団である。同組織は、シーシャーニーのイスラーム国への合流により分裂し、イスラーム国への参加を拒否した派閥はヌスラ戦線などと共闘している。

なお、外国人戦闘員に関して、イスラーム国が外国人主導、それ以外のジハード主義組織がシリア人主導というイメージがある。だが、いずれの組織も、トルコなどを經由してシリアに潜入した外国人戦闘員が参加している点で違いはない。

第2点は、これらの組織・個人の所属が流動的だということである。例えば、2014年6月末、ヌスラ戦線のナンバー2と目されていたアブー・ムハンマド・アドナーニー報道官とダイル・ザウル県で活動していた同戦線のメンバー多数は、カリフ制樹立を宣言したイスラーム国に忠誠を表明し、同組織に参加した。また同県でのイスラーム国の勢力拡大を受けて、イスラーム軍、さらには後述する「穏健な反体制派」戦闘員も次々とイスラーム国に合流した。

これに対して、有志連合のシリア空爆によってイスラーム国の勢力が減退の兆しを見せるようになった2014年12月には、イスラーム国に忠誠を誓っていたイスラーム・ウカーブ旅団が、イドリブ県で攻勢に出たヌスラ戦線に追従するという逆の現象も起きている。こうしたことから、アル＝カーイダ系組織、ジハード主義組織に分類される組織・個人の多くが、その時々々の戦況において、より有力な集団に日和見的に所属を変更し、活動していることが推察できる。

第3点は、連合組織結成や共同戦線設置を通じた共闘である。例えば、2013年12月にサウジアラビアの後援のもとに結成されたとされるイスラーム戦線は、シャーム自由人イスラーム運動、タウヒード旅団、シャームの鷹師団、イスラーム軍、クルド・イスラーム戦線、そして「穏健な反体制派」の自由シリア軍アンサール・シャーム大隊からなっている⁽⁵⁾。また2014年2月頃にアレッポ県で結成されたシャームの民の合同作戦司令室には、ヌスラ戦線、シャーム自由人イスラーム運動、タウヒード旅団、そして「穏健な反体制派」のハズム運動が参加している。さらに同年8月以降、アレッポ市周辺でのシリア軍との戦闘を主導するようになったアンサール・ディーン戦線には、ムハージリーン・ワ・アンサール軍、シャーム・イスラーム運動、シャームの暁イスラーム運動、そして「穏健な反体制派」のハドラー大隊が参加し、同時期に結成された東ゲータ統一軍事司令部も、イスラーム軍、アシュナード・シャーム・イスラーム連合、ラフマーン軍団、ハビーブ・ムスタファー旅団、シャーム自由人イスラーム運動から構成されている。

また連合組織結成や共同戦線設置を明言せずに関闘するケースも多い。ダマスカス郊外県やダマスカス県ジャウバル地区での東ゲータ統一軍事司令部所属組織とヌスラ戦線の連携、ダルアー県の対ヨルダン国境地帯やクナイトラ県のゴラン高原一帯でのヌスラ戦線とシャーム自由人イスラーム運動の協調、ダマスカス郊外県カラムーン地方無人地帯やレバノンのアルサール地方（ベカーア県バアルベック郡）でのヌスラ戦線、イスラーム国、さらには自由シリア軍を名のる武装集団の共闘などがその典型である。

むろん、上記のような共通の起源、所属の流動性、共闘にもかかわらず、ダイル・ザウル県、アレッポ県などでは、イスラーム国とそれ以外のジハード主義組織が衝突を繰り返している。しかし、イスラーム国を「国際社会の脅威」として特別視し、他のアル＝カーイダ系組織と区別すること、ないしはアル＝カーイダ系組織を他のジハード主義組織と区別してその是非を評価することは、紛争の実態を見誤ることにつながりかねない。

Ⅲ 「穏健な反体制派」

「穏健な反体制派」(moderate opposition)は、ジハード主義組織が反体制武装勢力の主流を占めるようになるなか、「民主化」、「人道主義」というシリアへの内政干渉の根拠を誇示しようとする欧米諸国が2013年3月頃から頻繁に用いるようになった言葉である。この言葉は当初、欧米諸国が「シリア国民の唯一の正統な代表」として承認したシリア革命反体制勢力国民連立(いわゆるシリア国民連合)などの非武装組織を指していたが、次第にジハード主義組織以外の武装組織を指すようになった。2013年3月以前においては、「穏健な反体制派」ではなく、自由シリア軍という言葉が好まれる傾向があった。だが、自由シリア軍を名の組織は、2013年末に最高意思決定機関と目されてきた参謀委員会(最高軍事評議会)がシリア領内(対トルコ国境地域)の主要な拠点をジハード主義組織に奪われ、また2014年9月にはシリア国民連合に解散を命じられたことで、欧米諸国の支援の受皿としてのプレゼンスを失った。

アル=カーイダ系組織と同様、「穏健な反体制派」は、シリアの紛争の文脈において明確な定義を持たないが、上記のような経緯を踏まえると、欧米諸国が積極的に支援し、なおかつ「シリア革命」の名のもと、アサド政権の打倒と世俗主義に立脚した民主制の樹立を支持する組織だと言うことができる。しかし、欧米諸国の支援には若干の補足説明が必要である。なぜなら、欧米諸国は当初、アサド政権の打倒をめざしていたが、2014年9月以降はイスラーム国に対抗し得る武装勢力の教練・育成に力点を置くようになっており、「穏健な反体制派」支援と「シリア革命」支援はもはや同義ではなくなっているからである。

いずれにせよ、上記の定義に基づいた場合、「穏健な反体制派」に分類できる組織としては、自由シリア軍を名の参謀委員会、ダイル・ザウル軍事評議会、アレッポ革命軍事評議会、南部戦線⁽⁶⁾、クルド人戦線旅団、アンサール・シャーム大隊の他、ハズム運動⁽⁷⁾、ハドラー大隊、ウンマ軍⁽⁸⁾、シリア革命家戦線などをあげることができる。しかし、これらの組織も、以下四つの理由でアル=カーイダ系組織やジハード主義組織と同質化している。

第1の理由は、自由シリア軍参謀委員会(そしてシリア国民連合)などによる戦果の誇張(ないしはねつ造)である。例えば、2013年8月にヌスラ戦線などジハード主義組織がカサブ区(ラタキア県)の制圧を目的として開始したいわゆる「海岸解放作戦」に際して、参謀委員会は自由シリア軍が戦果をあげていると喧伝した⁽⁹⁾。むろん、ジハード主義組織とともに、自由シリア軍を名の武装集団が戦闘に参加していたと見ることもできるが、こうした喧伝が事実と異なることは、2014年末には誰の目からも明らかなものとなった。2014年12月、イドリブ県で勢力を増大させたヌスラ戦線は、シャーム自由人イスラーム運

動、ジュンド・アクサー機構とともに、マアット・ヌウマーン市郊外のワーディー・ダイフ軍事基地とハーミディーヤ軍事基地を制圧したが、シリア国民連合はその際、ムハンマド・カッターフ副代表が声明を出し、(自由シリア軍ではなく) ヌスラ戦線を「革命部隊」とみなし、その戦果を賞賛したのである。

第2の理由は、ジハード主義組織との戦闘での敗北である。例えば、2014年11月、イドリブ県ザーウィヤ山一帯を勢力圏としていたシリア革命家戦線は、ヌスラ戦線などの攻勢を受け、ジャマール・マアルーフ司令官以下戦闘員約1,400人がアレッポ県方面に敗走した。またこれに先立って、同年5月には、ダルアー県ハウラーン地方で、自由シリア軍南部戦線とヌスラ戦線が対立、前者の司令官複数名が後者に拘束される事件が発生した。さらに2015年1月には、ダマスカス郊外県でイスラーム軍によるウンマ軍掃討作戦が行われ、後者がドゥーマー市一帯から放逐された。

第3の理由は、自由シリア軍を名のる武装集団のジハード主義組織との共闘である。その最たる例が、自由シリア軍参謀委員会指揮下にあったダイル・ザウル軍事評議会のイスラーム国への合流である。2014年6月半ば、ダイル・ザウル軍事評議会はイスラーム国への忠誠を表明し、その傘下に入った。またハズム運動は、前述の通りシャームの民の合同作戦司令室においてヌスラ戦線やイスラーム戦線と共闘し、自由シリア軍アンサール・シャーム大隊とハドラー大隊もアレッポ県でジハード主義組織と共闘している。なお、ハズム運動、自由シリア軍南部戦線、ウンマ軍といった武装集団は、「穏健な反体制派」からなる連合組織だが、参加組織のなかにジハード主義組織が含まれていることは注6～8の通りである。

第4の理由は、シリア政府と戦略的な協力関係にあるYPGとの共闘である。もっとも代表的なケースは、アイン・アラブ市（アレッポ県）をめぐるイスラーム国とYPGの攻防に際して、地元の武装組織がとった姿勢である。すなわち、ラッカ県、アレッポ県でイスラーム国と戦闘を続けてきた自由シリア軍クルド人戦線旅団は、シリア政府への敵対的姿勢を維持しつつ、イスラーム国のアイン・アラブ市侵攻に対抗するため、2014年9月上旬にYPGとユーフラテスの火山合同作戦司令室を発足した。また、自由シリア軍アレッポ県革命軍事評議会前議長としてアレッポ市一帯でシリア軍との戦闘を続けてきたアブドゥルジャッバル・アカイディー大佐も同年10月、トルコを経由してアイン・アラブ市に入り、YPGとともにイスラーム国と戦った。

なお、西クルディスタン移行期文民局との共闘の他に、2014年2月のヒムス市での停戦合意、同年3月のビビーラー市（ダマスカス郊外県）での「国民和解」などを通じてシリア政府と和解し、武装闘争を放棄した武装集団戦闘員が少なからずいることも看過すべきでない。

「穏健な反体制派」は、「シリア革命」成就に向けて「独裁政権」に抵抗し続ける「フリーダム・ファイター」のように見える。しかし、上述の通り、彼らはジハード主義組織に吸収されることで周縁に追いやられ、独立した主体としては事実上存在していないことが改めて確認できる。

IV おわりに

これまで各節では、アル＝カーイダ系組織、ジハード主義組織、「穏健な反体制派」の特徴や組織間の関係を見てきた。そこから明らかになったのは、こうしたカテゴリーが、イデオロギー的傾向や政治目標を度外視して離合集散を繰り返す反体制武装勢力の実態を反映していないという事実である。

欧米諸国、そしてサウジアラビア、トルコ、カタールといった国々は、この事実を無視して、反体制勢力をジハード主義組織と「穏健な反体制派」に二分し、前者に対しては軍事行動（ただしトルコは不参加）、後者に対しては軍事教練を行っている。しかし、間断なく関連し合う反体制武装勢力のスペクトルのなかで、「穏健な反体制派」を仮想し、支援しようとするのは、自らが根絶しようとしているイスラーム国の同盟者を育てることに等しい。また、こうした矛盾を回避しようとして、反体制武装勢力全体を疎外するような消極的姿勢を示せば、アサド政権を利することにつながってしまう。アル＝カーイダ系組織、ジハード主義組織、「穏健な反体制派」という分類は、イスラーム国殲滅、アサド政権打倒、シリアの「民主化」など、「アラブの春」波及後のシリア情勢のなかで夢想されたいかなる目標の実現にも資さないのである。

シリアの紛争においては、アサド政権に殺戮や混乱の責任のすべてを押しつけ、その打倒を目的化しようとする言説がまだまだ散見される。同政権が「アラブの春」波及当初に行った過剰な弾圧が現下の混乱の起点にあることは明白である。だが、ORB [2014] やSADA [2014] といった反体制NGOや世論調査機関の調査からも読み取れる通り、シリア国民の間では、反体制勢力全般への支持が低落する一方で、アサド政権と反体制勢力の対話（そして国際社会による対話支援）を前提とした和解が希求されるようになっている。こうした現実を直視せず、「民主化」や「テロとの戦い」といった過度に単純化されたパラダイムに固執し、シリアへの介入を正当化し続けようとする無責任な姿勢こそが、実は混乱を長期化させる最大の要因になっているのである。

文献リスト

- 青山弘之 [2014] 「「イスラム国」の正体を探る——「国家」を作って聖戦を仕掛ける逆転の発想——（特集 異次元動乱 世界を震撼させる「イスラム国」）『外交』第28号（11月）、56～60ページ。
- 高岡豊 [2014] 「「イラクとシャームのイスラム国」は何に挑戦しているのか」『世界』第859号（8月）、20～24ページ。
- Al-Qaida Sanctions Committee [2014] “The List Established and Maintained by the Al-Qaida Sanctions Committee with Respect to Individuals, Groups, Undertakings and Other Entities Associated with Al-Qaida.” Last Updated on December 12 (<http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/AQList.pdf>).
- ORB (Opinion Research Business) [2014] “Face-to-face National Opinion Poll in Syria.” (<http://www.opinion.co.uk/perch/resources/syriadataablesjuly2014.pdf>).
- SADA (Mu'assasa Şadā li-l-Abḥāth wa Istiṭlā') [2014] “Istiṭlā' Ra'y ḥawla Fikra Taqdīm Mubādarāt l-Ḥall al-Azma al-Sūriya 'abra al-Mufāwaḍāt al-Mubāshira ma'a al-Niẓām.” August 30 (<http://www.sadasy.org/?p=101>).
- United Nations [2013] “Security Council Al-Qaida Sanctions Committee Amends Entry of One Entity on Its Sanctions List (SC/11019).” May 30 (<http://www.un.org/press/en/2013/sc11019.doc.htm>).
- US. Department of State [2011] “Terrorist Designations of the al-Nusra Front as an Alias for al-Qa'ida in Iraq: Press Statement.” December 11 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/12/201759.htm>).
- [2014a] “Terrorist Designations of Groups Operating in Syria: Media Note.” May 14 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/05/226067.htm>).
- [2014b] “Designations of Foreign Terrorist Fighters: Media Note.” September 24 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/09/232067.htm>).
- [2014c] “Foreign Terrorist Organizations.” Last Updated on December 18 (<http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>).

注

- (1) ジハード主義（ないしはイスラーム過激派）とは、おおむね以下のような特徴を有する思想・運動だと言える——①現代社会における政治、経済、社会的な秩序が、西洋においてであれ、いわゆるイスラーム世界においてであれ、イスラーム教の教えに反していると全否定し、糾弾する、②イスラーム教を真に理解した前衛集団が非妥協的なジハード（暴力）をもって現代社会を打破することが不可避だと考える、③イスラーム法に基づき、初期イスラーム教世界を範とした政治、経済、社会的秩序の樹立（カリフ制の再興など）をめざす。
- (2) 米国務省は、2004年12月17日にイラク・アル=カーイダを外国テロ組織（Foreign Terrorist Organization, FTO）に指定、2012年12月11日にヌスラ戦線を、また2014年5月14日に（イラク・シャーム・）イスラーム国をイラク・アル=カーイダの別名（Alias）として認定した。国務省はまた、2014年9月24日にシャーム自由人イスラーム運動、ムハージリーン・ワ・アンサール軍、そしてジュヌード・シャームの指導者でチェチェン人のムラド・マルゴシュヴィリを特別指定国際テロリスト（Specially Designated Global Terrorists, SDGT）に追加した（US. Department of State [2014a] [2014b] [2014c]）。一方、国連は、2013年5月13日にヌスラ戦線をイラク・アル=カーイダ（QE.J.115.04.）の別名（a.k.a.）としてアル=カーイダ制裁委員会のリストに登録、その後2014年5月14日に独立組織（QE.A.137.14.）として登録変更した。

また（イラク・シャーム・）イスラーム国も2013年5月30日にイラク・アル=カーイダ（QE. J.115.04.）の別称として同リストに登録した（Al-Qaida Sanctions Committee [2014]、United Nations [2013]）。

- (3) 「ダーイシュ」(Dā'ish) は、イラク・シャーム・イスラーム国のアラビア語「al-Dawla al-Islāmiya fī al-ʿIrāq wa al-Shām」の頭字語。
- (4) アブー・ハーリドは2013年2月にアレppo市でダーイシュによるとされる自爆攻撃で暗殺された。
- (5) イスラーム戦線の前身とされるシリア・イスラーム解放戦線（2012年9月結成）も、シャームの鷹師団、ファールーク大隊、イスラーム旅団、タウヒード旅団などからなっていた。
- (6) 自由シリア軍南部戦線に参加した組織は以下の通り——南部シリア革命家戦線、下カラムーン旅団、ヤルムーク旅団、ファッルージャ・ハウラーン旅団、ムハージリーン・アンサール旅団、アスワド・スンナ旅団、3月18日師団、ハムザ・アサドゥッラー旅団、第1特殊師団、イスラームの暁旅団、シャバブ・スンナ旅団、イッズ・ブン・アブドゥッサラーム旅団、カラマ旅団、シャーム解放師団、第1砲兵中隊、第1旅団、ドゥーマー殉教者旅団、ゲータ・ムジャーヒディーン旅団、アバービール・ハウラーン旅団、ハウラーン大隊統合、上カラムーン第11師団、ムウタツ・ビッラー旅団、特殊任務旅団、クナイトラ軍事評議会、シャームの剣旅団、シャーム解放旅団、ダマスカス殉教者旅団、イスラーム殉教者旅団、自由殉教者旅団、ヤルムーク殉教者旅団、アームード・ハウラーン旅団、ラジャーの盾旅団、二大聖地旅団、ハビーブ旅団、建設大隊、ナワー自由人旅団、サラフッディーン旅団、ハウラーンの嵐旅団、タバールク・ラフマーン大隊、ラジャー・タウヒード大隊、第1騎兵中隊、第2騎兵中隊、ムウタスィム・ビッラー大隊、ヒムス・ワリード旅団、イブン・ワリード末裔旅団、特殊任務中隊、ハウラーン殉教者旅団、西部郊外自由人大隊。
- (7) ハズム運動に参加した組織は以下の通り——北部ファールーク大隊、第9師団特殊部隊、第1機甲師団、アッラーへの信仰旅団、アビー・ハーリス大隊（ハマー・ファールーク）、サラミーヤ自由人大隊（ハマー・ファールーク）、殉教者アブドゥッラフマーン・シャマーリー大隊、殉教者バクル・バッカール大隊、殉教者ハムザ・ザカリヤー大隊、ラシード大隊、アブー・アスアド・ニムル大隊、アフバーブ・アッラー旅団、ファーティフ大隊、第60歩兵旅団、アブドゥッラフマーン大隊、殉教者アブドゥルガッファール・ハーミーシュ大隊、ザアフラーナ・ファールーク大隊、殉教者アブドゥッラー・バッカール大隊、ラスタン殉教者大隊、殉教者アンマール・トゥラース・ファルザート大隊、真実の声連隊。
- (8) ウンマ軍に参加した組織は以下の通り——ドゥーマー殉教者旅団、アスワド・ゲータ旅団、ファールーク・ウマル旅団、ファトフ・シャーム旅団、アルバイン殉教者旅団、アンサール・ウンマ旅団、特殊部隊中隊、ダマスカスの剣旅団、ハルマラ・ブン・ワリード大隊、ザイド・ブン・サービト旅団。
- (9) 「海岸解放作戦」は、ダーイシュのイスラーム国への改称と時を同じくして、同地一帯に展開していたヌスラ戦線らが突如としてトルコ領内ないしはイドリブ県に撤退したことで、シリア軍の勝利に終わった。

ASEAN金融統合の現段階

I 協力から統合へ	73
II 銀行統合へ	74
III ASEAN諸国の金融の多様性	75
IV 結論	78

東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）は、2015年末に経済共同体の形成をめざしているが、その柱の1つが金融統合である。金融統合という用語が本格的に用いられるようになったのは、2003年に「ASEAN金融統合ロードマップ（Roadmap for Monetary and Financial Integration of ASEAN: RIA-Fin）が採択されてからであろう。その後金融面での地域協力が進んだが、ASEANが金融面で統合に向かっているとは言えない。むしろ、2000年に採択されたASEAN+3によるチェンマイ・イニシアティブが先行した形となっている。本稿では、今後のASEANまたはASEAN+3の金融協力、金融統合がいかなる効果を発揮するのか論じる。

I 協力から統合へ

ASEANは2003年前後に協力から統合に大きく舵を切った。ASEAN経済共同体の構想が示され、続いて他の2つの共同体とともに、ASEAN共同体の3本柱の1つとすることに合意された。2008年にはASEAN憲章が発効し、ASEANは地域協力機構と呼ぶよりも地域制度とか地域アーキテクチャーと呼ぶほうが適切なように制度的な確率が進んだ。

ASEANは、2015年末に経済共同体の形成をめざしているが、その柱の1つが金融統合である。2003年にマニラで開催されたASEAN財務相会議においてRIA-Finが採択された。その主要内容は4つに要約できる。第1に、資本市場の発展、第2に、金融サービスの自由化、第3に、資本勘定自由化、第4に、ASEAN通貨協力であった。

資本市場の発展は、ASEAN内資本市場が越境的に協調できるようなインフラ作りを目指している。これまでに、AECブループリントにも記されているように、資本市場の発展を目指す中期戦略枠組み（Medium-Term Strategic Framework: MTSF）を策定した。その中身は、ASEAN為替連携（ASEAN Exchange linkages）、債券市場連携（Bond Market linkages）などを通じた市場アクセス、連携、流動性の強化である。債券市場の発展は重要な課題であり、債券市場発展スコアカード（Bond Market Development Scorecard）が採用された。

金融サービス自由化は、2015年までの金融サービス自由化を目指している。これはASEANのサービス貿易自由化の一環であり、交渉を重ねることによってポジティブ・リスト方式で自由化を進めている。2010年の財務相会議では、柔軟性についての事前合意が採択された。

資本勘定自由化は、資本のより自由な流通を目指すものである。1つの成果として、直接投資の自由化を進める規則を確立し、自己評価を可能にしたことがある。

通貨協力は、通貨協定の締結によって、域内貿易・投資を円滑化し、経済統合を促進することを目指している。通貨協力を進めるためのマクロ経済の収束、マクロ経済政策の適正化についても努力されている。

RIA-Finによって、たとえば、1990年代のビッグ・バンのような効果が期待されるわけではない。資本勘定自由化とはいうものの、その主要な活動は能力構築であり、とくにCLMV諸国の実務担当者に対する訓練や研修が主体である。金融サービス自由化がポジティブ方式で進められていることも、多様性が背景にあるASEAN特有の事情がある。

II 銀行統合へ

ASEAN加盟国の金融は、間接金融主体というよりも、むしろ実物資産主体といったほうがよい状況であった。そこに、外資系銀行などの進出があり、間接金融が国際的に展開することになった。しかし、1997年に発生したアジア通貨危機によって、その弊害が明らかとなり、債券市場の育成が急務となっている。

アジア通貨危機の教訓の1つにASEAN監視プロセス（ASEAN Surveillance Process: ASP）がある。1999年に始まった上級事務レベルでのASEAN経済に関する監視メカニズムである。アジア開発銀行と協力してブルネイ、マレーシア、シンガポール、ミャンマーを除く6カ国の経済を監視している。さらに、ASEAN加盟国の中央銀行や財務省の職員に対して能力構築の訓練プログラムを実施している。

同様の監視システムは、1979年に発生した第2次石油危機後にG7が採用している。それにもかかわらず、G7諸国は1980年代の高金利を経験し、その後も欧州危機などを経験している。監視システムの存在で、それらの危機的状況は、それが無い場合よりは緩和されているのであろうが、当初想定されたほどには監視システムは効力を持たない。

2010年、ASEAN財務相会議は、マクロ経済・金融監視オフィス（Macroeconomic and Finance Surveillance Office: MFSO）をASEAN事務局内に創設することを決めた。しかし、重要なのは、監視に続く政策の発動である。それに当たっては域内で利害が対立する可能性もある。

2011年、ASEAN中央銀行総裁会議がASEAN銀行統合枠組み（ASEAN Banking Integration Framework: ABIF）に合意した。これは、2020年をめどにASEANの銀行部門の統合をめざしている。銀行部門の国際的な統合とは分かりにくい概念であるが、銀行部門への規制などを統一し、一つの土俵をつくらうというのである。その主要内容は、以下の4つの項目に分かれている。第1は、なによりもASEAN加盟国の規制調和である。

第2は、金融安定インフラの構築である。第3は、ブルネイ、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの能力構築である。第4は、認定ASEAN銀行（Qualified ASEAN Banks: QAB）の認証付与である。この認定を受けた銀行はASEAN域内を同一の基準で活動できる。

規制調和については、銀行の会計基準と開示要件、資本の最低基準、是正手続き（prompt corrective action: PCA）と破綻銀行の処理方法、貸出規制、反マネーロンダリング及び消費者保護規制が主要内容である。

インフラ構築の目的は金融危機回避にある。ブルネイ、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの5カ国と、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの5カ国の間には大きな金融インフラ格差がある。その格差を埋め、金融システム安定化政策（prudential policy）を統一的に運用する。そのためにも、前記5カ国の能力構築が必要である。

ABIFはサービス貿易自由化と矛盾する側面がある。なぜなら、ABIFは規制の存続を容認し、それを調和・統一しようという取り組みであるからである。しかし、サービス貿易自由化が自由化した後でも規制を残すのであれば、その残存規制を統一するというのは合理的である。Wihardja (2014) では、ABIFが置く規制をソフト・インフラストラクチャー（調和された規制）とハード・インフラストラクチャー（金融安定インフラストラクチャー）に分けている。

ASEAN加盟国の銀行統合は大きな格差を前提に進められている。インドネシアやフィリピンの銀行のほとんどはASEAN域内に店舗網を展開していないが、マレーシアのメイバンク（Maybank）は、マレーシアは当然のこととして、ASEAN加盟国に店舗を持っている⁽¹⁾。タイのバンコク銀行は、ブルネイとカンボジアには支店を開設していない。このような域内展開の格差がある現状で、統一的な金融規制を適用するのは難しいであろう。

それよりも困難なのは、域外の銀行にどのような対応をするかである。スタンダード・アンド・チャータード銀行は、ASEAN加盟国のすべてに支店ないし駐在員事務所を開設している。インドネシアのたとえばバンク・マンディリよりよほどASEANに根付いているのである。

ここに、ASEANという単位で金融統合を進める難しさがある。

Ⅲ ASEAN諸国の金融の多様性

チャンマイ・イニシアティブは、2000年にチェンマイで開催されたASEAN+3財務相

表 ASEAN統合に関連する金融指標
 経常価格表示の国内総生産（GDP）：10億米ドル

	2000年 (A)	2012年 (B)	B/A
ブルネイ	6.0	17.0	2.8
カンボジア	3.7	14.0	3.8
インドネシア	165.0	878.0	5.3
ラオス	1.7	9.4	5.4
マレーシア	93.8	305.0	3.3
ミャンマー	-	305.0	-
フィリピン	81.0	250.2	3.1
シンガポール	95.9	274.7	2.9
タイ	122.7	366.0	3.0
ベトナム	33.6	155.8	4.6
ASEAN合計	603.5	2,575.2	4.3
中国	1,198.5	8,227.1	6.9
日本	4,731.2	5,961.1	1.3
韓国	533.4	1,129.6	2.1
日中韓合計	6,463.1	15,317.8	2.4
ASEAN+3合計	7,066.6	17,893.0	2.5

総準備（金を含む）：10億米ドル

	2000年 (A)	2012年 (B)	B/A
ブルネイ	0.4	3.4	8.4
カンボジア	0.6	4.9	8.1
インドネシア	29.4	112.8	3.8
ラオス	0.1	1.3	8.9
マレーシア	28.7	139.7	4.9
ミャンマー	0.3	7.4	25.7
フィリピン	15.1	83.8	5.6
シンガポール	81.1	265.9	3.3
タイ	32.7	181.5	5.6
ベトナム	3.4	25.6	7.5
ASEAN合計	191.7	826.3	4.3
中国	171.8	3,387.5	19.7
日本	361.6	1,268.1	3.5
韓国	96.3	327.7	3.4
日中韓合計	629.7	4,983.3	7.9
ASEAN+3合計	821.3	5,809.6	7.1

通貨及び準通貨（M2）：10億米ドル

	2000年（A）	2012年（B）	B/A
ブルネイ	5.1	11.2	2.2
カンボジア	0.5	7.0	14.8
インドネシア	88.9	352.4	4.0
ラオス	-	-	-
マレーシア	115.1	430.6	3.7
ミャンマー	-	102.6	-
フィリピン	46.7	147.5	3.2
シンガポール	100.8	377.9	3.7
タイ	140.6	479.9	3.4
ベトナム	13.9	165.9	11.9
ASEAN合計	511.6	2,075.0	4.1
中国	1,642.3	15,432.5	9.4
日本	11,381.4	14,376.9	1.3
韓国	365.2	1,629.6	4.5
日中韓合計	13,389.0	31,438.9	2.3
ASEAN+3合計	13,900.6	33,513.9	2.4

マーシャルのk

	2000年（A）	2012年（B）	B/A
ブルネイ	0.9	0.7	0.8
カンボジア	0.1	0.5	3.9
インドネシア	0.5	0.4	0.7
ラオス	-	-	-
マレーシア	1.2	1.4	1.2
ミャンマー	-	0.3	-
フィリピン	0.6	0.6	1.0
シンガポール	1.1	1.4	1.3
タイ	1.1	1.3	1.1
ベトナム	0.4	1.1	2.6
ASEAN合計	0.8	0.8	1.0
中国	1.4	1.9	1.4
日本	2.4	2.4	1.0
韓国	0.7	1.4	2.1
日中韓合計	2.1	2.1	1.0
ASEAN+3合計	2.0	1.9	1.0

(出所) World Bank, World Development Indicatorsより、吉野が作成。

(注) ミャンマーの2012年の「通貨及び準通貨（M2）」については、IMF資料より推計した。

会議において採択された2国間通貨スワップ協定である。2010年に多国間の枠組みに変わった。資金枠は1200億米ドルである。資金を融通するためには、国際通貨基金の支援が行われる必要があり、多国間枠組みになったことで、参加国すべての合意が必要になったことから、スワップを実際に発動するのは難しいとも指摘されている。

ASEANは日中韓の3カ国を加えてASEAN+3で金融協力を進めている。その背景には、かつては金融大国日本を除いて金融協力を進めるのでは実が上がらないという事情があったし、現在では経済大国中国を除いて取り組んでも限界があるという事情がある。

表には、経済規模を示すGDPと金融規模の指標として総準備とM2を示している。いずれの指標においても、チェンマイ・イニシアティブに合意された2000年と横断面で資料が入手可能な最近年である2012年を比較すると、中国が日本を上回っている。M2については、横断面的な比較をするために米ドル表示にしている。換算に使用した為替レートはGDPを米ドル表示に改めたのに用いたのと同じレートである。

2012年の総準備を見ると、シンガポールが最大の総準備を保有しており、タイ、マレーシア、インドネシアと続く。2000年においてもこの順位はほぼ同じである。大きな変化はミャンマーに生じたが、中国においても総準備は著しく増加した。2012年のM2を見ると、タイが最大のマネー・ストックを保有しているが、それに続くマレーシア、シンガポール、インドネシアとの差は大きくない。2000年との比較で、大きい変化はカンボジアとベトナムに見られた。

マーシャルのkは、ここではM2のGDPに対する比率を意味している。ASEAN加盟国の中では、最高値を示しているのはマレーシアで、最低値を示しているのはミャンマーである。域内金融統合が進むことによって、この格差は収束に向かうであろうから、マレーシアではマネー・ストックが減少に、ミャンマーでは増加に向かうであろう。日中間では、いずれの国のマーシャルのkもマレーシアより高い。このことは、ASEAN+3の金融が密接になれば、ASEAN諸国のマネー・ストックが増加することを示唆している。それは、現在のASEAN諸国の物価水準が日中韓と比較して低く、したがって、通貨価値も低く評価されていることを意味している。投資の流れを見てもこのことは裏付けられよう。

IV 結論

1976年来の金融協力は継続しており、2003年以降金融統合も視野に入ってきた。しかし、現段階では表からみたように大きな変化はない。

2014年にはミャンマーが外国銀行9行に営業許可を与えた。その内、ASEAN域内の銀

行は、シンガポールのOCBC、UOB、タイのバンコク銀行、マレーシアのメイバンクの4行であった。他は、日本の銀行が3行、中国工商銀行、オーストラリア・ニュージーランド銀行であった。マレーシアのCIMBやタイのサイアム商業銀行などは、ミャンマーに駐在員事務所を開設しているにもかかわらず、支店開設の許可は出なかったのである。

このような差別的待遇がなされたことは、ASEANの金融統合がまだ道半ばであることを象徴していよう。

マレーシアのCIMB、RHBキャピタル、マレーシア・ビルディング・ソサエティの3行は、2014年夏以降合併交渉を進めたが、年末になって交渉が決裂したと伝えられた。『日本経済新聞』では、合併をめざした背景にはAEC形成があると指摘しているが、はたしてそうであろうか⁽²⁾。1国内での銀行の合併が、ASEAN地域全体的な含意を持つとしたら、現在のASEAN加盟国の経済成長が著しいためであり、それは必ずしもAEC形成と結び付くわけではない。

金融統合は、他の統合のための取り組みと比較すると、ASEANそのものの統合よりもASEAN+3の統合のほうが高い効果が得られるということを明示的に示している点で興味深い。そもそもASEANという単位で統合を進めることの大義があるのかどうか、ASEAN共同体形成を前に考慮する必要がある。

参考文献

Rafaelita M. Aldaba, Josef T. Yap and Peter A. Petri, 'The AEC and Investment and Capital Flows,' Michael G. Plummer and Chia Siow Yue eds., *Realizing the ASEAN Economic Community: A Comprehensive Assessment*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2009, pp. 83-115.

Sanchita Basu Das ed., *ASEAN Economic Community Scorecard: Performance and Perception*, Institute of Southeast Asian Studies, 2013.

Maria Monica Wihardja, 'Financial Integration Challenges in ASEAN Beyond 2015,' *Policy Brief* (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia), No. 2014-08, August 2014,

注

(1) ミャンマーには支店はないが駐在員事務所を開設している。

(2) 『日本経済新聞』、2014年7月11日、朝刊、「マレーシア3行合併交渉、経済統合へ再編加速」、p. 9、『同』、2015年1月14日、朝刊、「マレーシア金融3社、統合決裂か。」、p. 9などを参照せよ。

異端審問：タイにおける政治混乱と司法

1	はじめに	81
2	第1幕（2006～07年）	82
3	第2幕（2008年）	83
4	第3幕（2012～15年）	84
5	異端審問	87

1 はじめに

政治の民主化につれて、憲法裁判所を設置するなど、政治に対する司法の監査や監視を強化する動きが多く、多くの国で観察されている。これは政治の司法化 (judicialization of politics) と呼ばれる。民主化にプラスになるという評価とマイナスになるという評価が対立している (Kinsburg 2003; Hirschl 2008; Kinsburg and Mustafa 2008; Dressel 2012)。政治の司法化は国ごとに展開が多様であり、個別の事例ごとに実態を把握し評価する必要がある。

東南アジアのタイでは2005年から未曾有の政治混乱が続いている。混乱の基本的な構図は不変である。選挙で勝利した政党が政権を担当すると、その退陣を求めるデモ隊が登場し、司法機関が政権に手厳しい決定を下す。それでも政権が倒れなければ、軍隊がクーデタを行う。黄シャツをまとったデモ隊 (PAD)、司法、軍隊という3点セットによる政権打倒は、2006年、08年、そして13年から14年にかけて、これまで3度繰り返されてきた。選挙結果を反映しない政権が誕生すると、赤シャツをまとった別のデモ隊 (UDD) が登場して、総選挙の実施を求めてきた。

デモ隊や軍隊の役割については、国際的にもよく知られている。しかしながら、司法の役割については一部の判決の主文が報じられるにとどまり、あまり知られていない (cf McCargo 2014; 外山 2014)。本稿では、政治の司法化の具体的な事例を洗い直し、どのような法律や判例に基づいて決定が下されたのか、類似事案の間で司法判断に揺らぎはないのかを検討する。それによって、タイの司法機関が党派性を帯びて法律や判例を平然と軽視する政治機関になっていること、裁判所の不可侵性を主張してそうした脱線や暴走への批判を封じ込めようとしていること、司法機関が公平中立な立場からの正義の実現を怠り政治の混乱に拍車をかけてきたことが明らかになる。

3つの時期に分けて具体的な検討に取りかかる前に、タイの司法制度を素描しておこう。1997年憲法は、一方で最高裁判所を頂点とする司法裁判所を法務省から独立させ、他方で裁判所を一元制から多元制へと変更して憲法裁判所⁽¹⁾と行政裁判所を設置した。前者は一審制、後者は二審制である。加えて、最高裁に政治家の刑事事件を専門に扱う政治家事件部を設置した。これは一審制である。裁判所は執政府や立法府からの高い独立性を享受している。1997年憲法は、裁判所のほかに、政治家への監視を担当する独立機関と呼ばれるものを設置した。具体的には、汚職防止取締委員会 (NACC)、選挙管理委員会、オンブズマン、会計監査委員会、人権委員会である。これらの独立機関は裁判所とともに「広義の司法」と見なされる。2006年クーデタ後に起草された07年憲法では、独立機関の人事に関与していた上院の構成をそれまでの全員民選から官選・民選ほぼ同数へと改め、さら

に上院が人事に関与しうる余地を狭くした。独立機関は人事面で裁判所との距離を一段と縮めた。広義の司法機関は、相互間の監査がある程度は働くものの、内閣や国会あるいは国民からの監査を免れている。

2 第1幕 (2006～07年)

タイラックタイ党 (以下ではTRT) が2001年総選挙で勝ち、党首のタックシンが首相に就任した。同党が4年後に下院議席の4分3を獲得する圧勝をおさめると、政権打倒運動が活発になった。タックシンが06年に入って自社株を売却すると反政府デモ隊の勢いが増した。そこで首相は2月24日に国会を解散した。4月2日の投票では400議席中40議席が確定せず、4月23日に2回目の投票が実施され、それでも確定しなかった14議席をめぐる投票が4月29日に予定された。その渦中の4月25日に就任宣誓のために拝謁した最高裁と行政裁の判事への訓示で、国王は選挙をめぐる混乱の打開を裁判所に厳命した。最高裁、行政裁、憲法裁は対応を協議し、憲法裁が5月8日に総選挙無効判決を下した。違憲の根拠は、投票用紙記入台の向きを立会人に背を向ける (日本などと同じ) 方式へ変更した結果投票の秘密を守れなくなったということであった。これは広義の司法機関が政党政治家を厳しく監査する「司法による政治改革 (tulakanphiwat)」と呼ばれる現象 (Lokwanni 2013: 93-94) の皮切りとなった。

5月23日には興味深い判決が2つ下った。1つは、公道での無許可デモを規制する法案である。法案は2003年に下院で可決されたものの、上院で否決されたため、05年に下院で再可決したものであった。裁判所は平和な集会を行う自由を侵害するとして違憲判決を下し、以後のデモ合戦への扉を開いた。もう1つは4月2日に投票所で投票用紙を破り捨てた有権者への無罪判決である。地裁は、TRTは選挙違反を通じて不当に国家権力を奪取しようとしていたので、投票妨害は抵抗権の行使であったと判断した。

下院は2006年2月に解散されたままであった。上院は5年の任期満了を受けて同年4月19日に選挙が実施されたものの、選挙管理委員会が機能不全に陥って当選者を確定できなかった。立法府は空白であった。選管は欠員が生じていたため、最高裁に補充を依頼した。しかし、最高裁長官は6月1日に公開書簡を送り、「国王陛下は国民の主権を国会、内閣、裁判所を通じて行使される。・・・下院解散によって国会と内閣が不在となっているときには・・・国王は裁判所を通じて主権を行使できる」と説明し、投票の秘密を守れない選挙を実施した選管には協力できないと通知した。地裁は7月24日に選管に懲役4年の実刑判決を下し、保釈を認めず収監した⁽²⁾。

後任の選管が決まり選挙を実施すれば、TRTの勝利はほぼ確実であった。このため、2006年9月19日に軍隊がクーデタを決行した。軍事政権下で、憲法裁は07年5月に、選挙違反によって不当に国家権力奪取を企てたという理由でTRTを解党し、併せてクーデタ後に出された命令に基づいて同党役員111名に5年間の政治職追放処分を下した。不利益処分には遡及効がないという一般原則ならびにタイの判例に反する暴挙であった。加えて、安定した単独政権に代えて不安定な連立政権を登場させることを狙って、2007年憲法で選挙制度を改革した。

3 第2幕 (2008年)

封じ込め努力の甲斐なく、2007年12月総選挙では、TRTから人民の力党（以下ではPPP）へと衣替えしたタクシン派の政党が勝利し、新たに党首に迎えられたサマックが首相に就任した。2008年2月発足のPPP政権が選挙公約通りに07年憲法の改正に着手しようとする中、黄シャツのデモ隊（PAD）が政権打倒に立ち上がり、5月下旬に首相府脇の幹線道路を占拠し、12月まで続く路上集会に突入した。

外務大臣は2008年6月19日に、カンボジアの政界遺産登録申請を認める共同宣言に署名した。政府は批准が必要な条約とは考えず、国会で承認を求めなかった。しかし、PADは領土喪失につながると騒ぎ立て、行政裁判所に訴えた。行政裁は6月27日に差し止めに命令した。重鎮の公法学者は、批准が必要としながらも、行政裁には管轄が及ばないと指摘し、二審に棄却を求めた。しかし、二審は一審判決を支持した（Lokwami 2013: 112-113）。他方、憲法裁は国会議長から判断を求められると、7月8日に、国境の変更を伴わないので批准不要という政権側の主張に対して、「国境を変更することになるかもしれない」（下線は筆者）から批准が必要と判断した。憲法解釈というよりもむしろ風が吹けば桶屋が儲かるという類のこじつけにすぎないと受け止めて、反発するものが少なくなかった⁽³⁾。

PADは8月26日に首相府や政府のテレビ局などに押し入って占拠した。民事裁判所は8月28日に政府の求めに応じて立ち退き命令を出したものの、翌日には一転して排除の差し止めに命じた。政府は9月2日に首都に非常事態を宣言したが、デモ隊の狙いが強制排除で流血の惨事を招くことと理解していたため、強硬措置を控えた。手詰まり状態が続く中、憲法裁は9月9日に首相失職判決を下した。首相が料理番組に出演して報酬を受け取ったのは「従業員」であることを意味しており、憲法が禁止する利益相反規定に抵触するというのであった。民商法、税法、労働法などに共通する用法と異なるという批判に対し

ては、憲法は最高法規でありほかの法律と同じ解釈をする必要がないと主張した。

PADが11月25日から国際空港を占拠・封鎖する中、12月2日に憲法裁は与党PPPの解党を命じた。2006年クーデタ後の法改正で政党役員が選挙違反をすれば解党という規定が設けられており、08年7月8日に最高裁政治家事件部がPPP幹部の選挙違反を認定した時点で、解党は必至となっていた。解党で首相が議員資格を失って政権は崩壊した。解党で移籍が自由になった議員の説得に陸軍幹部が乗り出し、PPP議員33名が野党民主党支持に転じたため、政権交代が実現した。

4 第3幕 (2012～15年)

(1) 憲法改正

2011年7月総選挙でタックシン派が勝利してインラック政権が誕生した。同政権は選挙公約通りに12年に07年憲法に全面改正に乗り出した。まず、憲法改正の手続きを定める憲法291条改正案の可決を目指した。第2読会が終わり、採決を残すだけの段階になった6月1日に、憲法裁は憲法68条に抵触する（体制転覆の）疑いがあるという理由で差し止め命令を出し、続いて7月13日に、68条に当たらない、全面改正には国民投票が必要、個別の条文の改正ならば可能という判決を下した。

この判決に従って、国会は翌年に個別の条文の改正に乗り出し、上院改革と条約批准条件見直しの2点の改正案を可決した。野党はこの改正が68条違反ではないかと憲法裁に訴えた。憲法裁は2013年11月20日に、上院議員を97年憲法と同様な全員民選に戻す改正案については、起草手続き⁽⁴⁾と改正内容の双方において違憲と判断した。内容については、上院議員をすべて民選にすると、上院に下院議員の親族が増えて下院への抑制均衡機能を果たせなくなり、68条が禁止する憲法に違反した方法による権力獲得の機会を準備することになり、違憲だというのである。

条約の国会批准に関連する改正案については、憲法裁は2014年1月8日に、1) 審議を尽くしていない、2) 立法府を弱体化し抑制均衡を崩すという2つの理由により、憲法68条に抵触するとして違憲判決を下した。判決はさらに、改正が国民主権や法治主義に反しており、憲法122条の議員が国民代表として行動するという原則にも反していると指摘した。

これらの憲法改正案違憲判決に対しては批判が相次いだ。第1に、憲法は国会に憲法改正権限を認めている（291条および136条）。さらに改正に当たって禁止されるのは体制変更と国家形態の変更の2点のみである。上院や条約批准の見直しは該当しない。第2に、違憲判断の根拠とされる68条は憲法の「第3節国民の権利と自由」に置かれていて、個人

による権利や自由の濫用を禁止する規定であり、国会の立法活動には適用できない (Somlak 2013; Ekkachai 2013)。第3に、68条違反は検察を通じて起訴すべきところ、3件の訴訟はいずれも検察を通していない。この点について、裁判所は、憲法改正が少数意見を無視した多数派の横暴であって、多数決では覆せない法の支配の原則に違反しているため、憲法裁判所は受理しうると述べた。少数派の暴政を助けかねない牽強附会の論といえよう⁽⁵⁾。これら3点において憲法裁の判決は憲法に違反しているため無効である。

(2) 2兆パーツ借金法違憲判決

インラック政権は、高速鉄道網整備を中心とした交通インフラストラクチャー整備のために、7年間で2兆パーツ（約6兆円）の借金をする法律を作った。憲法裁は、予算手続き法の適用を免除するための緊急性が本事業にはないとして違憲判断を下した。この事業は軍事政権に継承され、さらに拡大されることになる。

(3) 総選挙無効判決

2013年12月9日に国会を解散し、2月2日に総選挙を実施する政令が公布施行された。ところが、PDRC（民主党支持者がPADと合流した集団）のデモ隊は立候補や投票を妨害した。南部の28選挙区では、届出を受理できなかったため、候補者が不在となった。内外の有権者200万人以上が投票し、投票率は47.72%であった。

憲法裁判所は、総選挙が無効ではないかというオンブズマンからの訴えを受理し、1) 28選挙区で日を改めて選挙を実施するのは、選挙を同一日に実施すべきという憲法の規定に反する、それゆえ2) 政令のうち選挙の日程を2月2日と定めた部分だけが違憲であると判断した。選挙は無効ながら、国会解散は有効というわけである。

これに対して与党議員や学者が批判を浴びせた。第1に、オンブズマンには総選挙無効確認を求める権限がなく（245条）、憲法裁は訴えを却下すべきである。第2に、憲法は総選挙を全国で同日に実施すべきとは規定していない。政令で2月2日に実施と決めたことも憲法が定める条件にかなっており合憲である。事後の妨害行為から判断するのは本末転倒である。第3に、28選挙区で再選挙をすれば済むことであり、残る347の選挙区ならびに世界各地の在外公館で実施された投票を無効と判断する必要はない。妨害者の肩を持ち、投票した者の権利を侵害する不当判決である。第4に、この判決を受け入れるならば、今後どこか1つの選挙区で立候補や投票を妨害すれば、総選挙は無効ということになってしまう。

(4) 閣僚や議員への弾劾

汚職防止取締委員会（NACC）は、上院改憲案に違憲判決が下ると、議事運営のミスならびに賛成したことへ責任追及を始めた。上院には閣僚や議員の罷免権限が付与されている。該当するのは「異常蓄財、職務上の不正、公務上の地位・義務に対する違反、司法上の地位・義務に対する違反、または憲法あるいは法律の規定に抵触する職務権限の故意の行使がある、あるいは倫理標準への重大な違反または不遵守があった場合」である。これを根拠として、改憲に賛成した300名余りの国会議員の罷免に着手した。

だが、憲法130条には、国会で「議員が事実関係を発表、見解表明または投票することは絶対的な特権であり、いかなる方法においてもその議員を訴える事由とすることはできない」と規定されている。これはどこの国でも議員に認められている免責特権である。法律や政策に対して違憲・違法判断が（かなり党派的に）下されるたびに、弾劾の対象になるというのでは、国会での立法活動が著しく阻害されることになる。

(5) 首相失職判決：NSC事務局長の人事問題

2011年8月発足のインラック政権によって、同年9月初旬に首相府顧問への異動を命じられた国家安全保障会議事務局長T氏は、12年4月に行政裁に取り消しを求めて訴訟を起こした。裁判所は14年3月7日に異動が法令違反であり、45日以内に復職させるべきであるという判決を下した。その根拠は、異動理由を説明していなかったということであった。それを受けて任命上院議員が即刻、違法な人事異動を決めた内閣の更迭を求めて憲法裁に訴えた。

憲法裁は4月2日に訴えを受理し、5月7日に判決を下した。それは、T氏の異動はその転出で空いたポストに2011年10月に警察長官を転任させ、それによって空いた警察長官に首相の義兄を任命するための工作であったと断じて、憲法違反の利益相反行為であると認定し、T氏の異動を決めた11年9月当時の閣僚のうち判決時の第5次内閣にとどまっている10名を失職させるものであった。

この判決には様々な批判が渦巻いた。第1に、国会解散で選挙管理内閣になっている閣僚はすでに失職しているので重ねて失職させることはできない。第2に、気鋭の公法学者ウォーラチュートによると、仮に失職対象になるとしても、該当するのは2011年9月当時の閣僚ポストであり、閣僚自身ではない。第1次内閣と第5次内閣で同じポストにとどまっているものは2名しかいない。判決通りならば、違法な人事異動の決定に加わった段階で、当該人物はその後入閣の資格を失っていたことになる。しかし、憲法266条によると、憲法裁は失職させることができても、閣僚就任権を剥奪することはできない。憲法に違反した判決である（Prachathai 2014）。第3に、裁判所は、首相の親族だから自動的に利益相反と即

断し、当該人物に就任の適格性があるかどうかの判断をしなかった⁽⁶⁾。義兄は副長官中の序列が2009年には第1位になっていたので、必ずしも不当な縁故人事とはいえないであろう。

(6) 会計監査委員会による総選挙費用賠償請求

会計監査委員会は2014年5月6日付の文書を首相に送って、2月2日総選挙に要した費用38.85億バーツ（およそ120億円）の賠償を内閣に請求した。2月に予定通り選挙が実施できず、予算が無駄になるかも知れないという忠告を会計監査委員会が発していたにもかかわらず、選挙を強行した。内閣の非合理的な裁量権行使は不法行為であり、費用が無駄になった。これが請求の根拠であった。

(7) NACCによる汚職認定

インラック政権は8000億バーツの予算で、生産者から粳米を高価で買い上げる政策を実施した。買い上げを代行する精米業者の中には不正を働くものもいたほか、国際価格が低迷して大きな逆ザヤを生み売却に苦慮した。売却できないため運転資金が底をついて事業は暗礁に乗り上げた。国会解散後には資金調達が一段と困難になった。

NACCは、2014年1月16日、政府買い上げ米を政府間取引で中国へ売却したという商業大臣らの不正疑惑の調査に乗り出すことを決定した。首相は監督責任を問われることになった。14年5月8日にNACCは、「内閣の政策全般について国会に対して共同で責任を負わなければならない」という憲法178条に違反しているので汚職であり、罷免が必要であると判断した。NACCから汚職が蔓延していると警告を二度受けており、会計監査委員会からも赤字が膨大という警告を受けたにもかかわらず、適切な措置を講じなかったことが汚職認定期理由であった。

5 異端審問

(1) 無資格弾劾

司法機関は2014年に密接な関係プレーでインラック政権を土俵際まで追い詰めた。しかし、憲法を遵守する限り、選挙管理内閣は選挙終了まで政権を離れることができない。そこで、憲法に違反する工作が始まった。上院の民選部分の選挙が14年3月30日に実施された。PDRは下院と違って妨害しなかった。上院は5月に議長を選出を終えるやいなや、非民選首相の選出に乗り出した。1) 下院議員不在ゆえに上院が下院の首相選出機能を代行しうる、2) 憲法が想定しない事態が生じた場合には慣例に従って対処すると定める憲

法7条を適用しうる⁽⁷⁾、という2点を論拠としていた。しかしながら、それは明白な憲法違反であった。法を守ってはい寄り切れない。そこで、2014年5月22日に軍隊がクーデタを行い、憲法を破棄して、政権を打倒した。

クーデタ後、軍隊任命の官選国会が、NACCからの猛烈な働きかけを受けて、インラック政権時代の閣僚や議員を罷免しようと全力を傾けた。この試みは異様である。第1に、罷免は辞任しない人物が対象になる。国会解散やクーデタですでに失職したものをさらに失職させることはできない。第2に、官選国会は2007年憲法の上院とは別物であって、罷免には法的な根拠が必要ながら、クーデタ後の暫定憲法にはそうした根拠規定がない。第3に、監督怠慢とされる首相が不正の当事者とされる大臣よりも先に罷免されるのは順序がおかしい。

こうした事情にもかかわらず罷免を強行するのは、真意が政治的権利の5年間剥奪にあるからである。裁判所を通じた刑事処罰ではなく、国会で権利剥奪を目指すのは、実現が容易だからである。2007年憲法下では、上院で罷免に必要な5分の3の支持を得ることは一度もなかった。だが、クーデタ国会は全員が任命なので15年1月23日に前首相の罷免を190対18の大差で可決できた。

(2) 不可侵性

裁判所を中心とする広義の司法機関が、大胆に行動しうるのはなぜであろうか。司法機関が法廷侮辱罪（司法権侵害罪）（刑法198条）によって守られている点が重要であろう（Nithi 2012; Kritphachon 2014）。これは君主制の不敬罪（刑法112条）と似通っている。裁判所と君主制の近接・類似を想起させる要因は多い（Nithi 2012: 12）。裁判官は、1）ほかの公務員とは異なり、就任前に国王に拝謁して宣誓を行う、2）職務遂行にあたって国王の御名を用いるのは裁判所と枢密院だけである、3）多くの判事は、国王の名代として判決を書いており、判決は国王の言葉であるがゆえに批判されてはならないと考えている、4）

図 司法裁判所のロゴマーク



裁判官が着席する椅子は特別な地位を想起させる「御座banlang」という名で呼ばれる、5) 司法裁判所のロゴマーク (2001年制定) は、現国王とのきわめて緊密な関係を表現したも
のになっている (図参照)⁽⁸⁾ (Soracha 2014)。

法廷侮辱は裁判所内部において裁判所が定めたルールを守らないことであり、判決批判
とは別物である。しかし、法廷侮辱罪は威圧のために用いられている。大事な点は、学術
目的以外の判決批判が禁止されており、法理や常識に反する判決を下しても批判を免れる
ということである。一例をあげると、90名以上の死者を出した2010年のUDDデモ隊取り
締まりの責任者であった首相と副首相が殺人罪で訴追されていた事件で、地裁はクーデタ
後の14年8月28日に刑事事件ではなく職務規律違反にすぎないとして訴えを却下する判決
を下した。警察に代わってNACCが捜査を担当し、最高刑は死刑ではなく懲役10年となる。
このため被害者の遺族が不当判決と批判するビラを配布すると逮捕された。別の例をあげ
ると、弁護士会も判決の不可侵性を支持している。2013年11月に改憲案違憲判決が出たと
き、政権側には憲法に反する不当判決の受け入れを拒否しようとする声があった。それ
に対して、弁護士会は12月3日に声明文を発表した。第1に、憲法裁判所の判決は絶対
であり、国会、内閣、裁判所、その他の国家機関を拘束する。第2に、三権分立と抑制均衡は
重要な原則である。第3に、国王は国会を通じて立法権、内閣を通じて行政権、裁判所を
通じて司法権を行使する。判決の否定は司法面における王権の否定に等しい。このよう
な不屈き者は12月5日の国王誕生日に拝謁すべきではない。この声明から、正義を実現
するために裁判所と距離を置くべき弁護士会が、裁判所と国王の関係を特別視し、判決を絶対
視していることが分かる。

(3) 魔女狩り

2006年から10年までNACCの委員を務めた元判事は、14年クーデタ直前に、「法律をね
じ曲げて使うことは軍事クーデタよりも悪質である」と語った (Somlak 2014)。06年以
後の司法による政治家監査を支持する人々は、裁判所やその判決を最大限に尊重するよう
声高に主張する。しかし、彼らは法律を平然と無視してみせる。たとえば、14年5月に非
民選首相を実現しようとした上院議長は、クーデタ後には官選国会の副議長に選出され前
政権関係者への罷免の旗振り役を務めている。そもそもインラック政権による憲法改正へ
の違憲判決に快哉を叫んだ人びとは、憲法を破棄したクーデタを歓迎した。

裁判所が政治対立の一方の当事者になり、最後の拠り所ではなくなったため、「人びと
は法律に期待をかけようとする。タイの歴史上人びとが今日ほど法律に興味を持ち、法律
の知識を持ち合わせている時代はない」と現代タイを代表する知識人ニティは記している
(Nithi 2012: 11)。これは、司法機関の決定や判断を無批判に受け入れるのではなく吟味

し不当性に気付くがものが増えることを意味している。そうした覚醒を助けてきたのが、類似事案でありながら、与党（タックシン派）と野党、UDDとPADでは、司法判断が異なるという露骨な二重基準である。

政治をスポーツ競技にたとえると、中立の審判であるべき司法が、一方に加勢する八百長紛いの行為が横行している。「裁判所が何よりもまず政治制度である」（Hirschl 2008: 134）としても、その決定や判断は、法律や判例に基づいた一貫性が必要であり、さなければ司法の衣をまとった政治的な価値判断の表明に過ぎない。司法機関は客観的な法的正義よりもむしろ主観的な政治的正義を追求している。その当否を法理に照らして論じてもさほど意味はない。アメリカで教鞭を執るタイ人歴史学者トンチャイは2008年7月に「INQUISITION」と題するエッセイを発表した。本稿で紹介した共同宣言違憲判決の数日後に、タイ語でタイ人読者向けに書いたものである。中世ヨーロッパでは、被告を異端者と想定した上で、捜査、訴追、裁判を行い、厳罰を下す異端審問が行われていたと概説する内容である（Thongchai 2008）。今日のタイで広義の司法機関が、有罪と推定し理由をこじつけるといふのはそうした魔女狩りと似通っている。駆除すべき異端者は、総選挙で2001年、05年、06年、07年、11年、14年と6連勝中の勢力である。この悪魔のごとき勢力を退治するためには、軍事クーデタだけではなく、司法機関が手を携えたクーデタも容認される。だが、それは異端者が多数という状況を変えることはできない。むしろ逆効果である。異端者は叩けば叩くほど増殖し、政治の混乱に拍車がかかるからである。

引用文献

- Dressel, Bjorn. 2012. *The Judicialization of Politics in Asia* (Oxon and New York: Routledge).
- Ekkachai Chaianut. 2013. "San ratthathammanun khian ratthathammanun mai phan khamwinitchai 20 phrutsacikanyon 2556". *Prachathai*, November 10, 2013 (<http://prachatai.com/journal/2013/11/49888>).
- Hirschl, Ran. 2008. "The Judicialization of Politics", Gadeira, G. A., Kelemen, R. D., and Whittington, K. E. (eds), *The Oxford Handbook of Law and Politics* (Oxon and New York: Oxford University Press), pp.119-141.
- Kinsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asia* (New York: Cambridge University Press).
- Kinsburg, Tom and Mustafa, Tamir (eds). 2008. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (New York: Cambridge University Press).
- Kritphachon Somnawat. 2014. "Amnat haeng 'attalak' tulakan", *Nitisangkhommasat* 7 (1) : 77-120.
- Lokwanni. 2013. *Aphinihan san cao* (Bangkok: Lokwanni).
- McCargo, Duncan. 2014. "Competing Notions of Judicialization in Thailand", *Contemporary Southeast Asia* 36 (3) : 417-441.
- Nithi Iosiwong. 2012. *Phipak san* (Bangkok: Matichon)

- Prachathai. 2014. "Woracet, Kittisak, Sathit thok tulakan kap sathanakan thang kanmuang", *Prachathai*, April 27, 2014 (<http://www.prachatai.com/journal/2014/04/52896>)
- Somlak Catkrabuanphon. 2013. "Ratthathammanun matra 68, 291 kap san ratthathammanun", *Matichon*, Dec 19, 2013 (http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1387362764&grp_id=01&catid=&subcatid=).
- . 2014. "Phawa coe thangton phaendin duat prachathipatai lang phing fa doenna luaktang mai", *Thai Rat*, May 12, 2014 (<http://www.thairath.co.th/content/422049>).
- Soracha Santatirat. 2014. "Kanphitcarana lae long thot lamoet amnat san phaitai phraparamaphithai", *Nitisangkhommasat* 7 (1) : 121-144.
- Thongchai Winitcakun. 2008. "INQUISITION", *Prachathai*, July 11, 2008 (<http://www.prachatai.com/05web/th/home/12807>).
- 外山文子. 2014. 「タイにおける体制変動：憲法、司法、クーデタに焦点をあてて」『体制転換/非転換の比較政治』（日本比較政治学会年報第16号）:157-181
- Wasan Soiphisut. n.d. *Ruang (mai) sanuk nai san ratthathammanun* (Bangkok: Tontham).

注

- (1) 憲法裁判所は2006年クーデタ後廃止され、代わりに最高裁と行政裁の判事で構成される憲法判事団が設置された。憲法裁は、07年憲法が公布施行されると、復活した。
- (2) この裁判は2013年になって最高裁で、原告には訴えの利益がなく原告適格がなかったとして棄却の決定が下る。地裁は訴えを受理すべきではなかったということである。
- (3) この事件を担当し、2011年から13年まで長官を務めた憲法裁判事は、批判に次のように反論している。「今現在国境を変更するならば国会の同意を得る必要がある。しかし、「将来領土を他国に譲り渡す」と取り決めに書かれていれば、将来のことゆえに見直される「かもしれない」し見直されない「かもしれない」から、国会の批准は不要であると解釈してよいのか。」(Wasan n.d.: 54)。肝心なのは、現在か将来かではなく、領土を割譲すると記すかどうかである。彼は論点をすり替えている。
- (4) 手続きについては以下の点を指摘した。1) 2013年3月20日に提出された改正案の原案と国会の第1読会に提出された改正案の内容が一致しない。2) 国会での審議が始まってから14日目の4月18日になって審議日数を15日間と決めた結果、残り1日となり時間不足で発言できないものが多数出た。これは議事運営規則に違反している。3) 代理投票をした下院議員が1名いた。
- (5) 審理手続きについて付言すると、2012年の裁判は改正案可決前の違憲審査なので、成立済みの法律を前提とする違憲立法審査の枠からはみ出しており、立法権の侵害である。
- (6) 義兄はタックシン政権時代に警察副長官に任命された。2006年クーデタ直後に、警察を追われて首相府顧問へ左遷された。08年6月に副長官に復帰したもの、08年12月から政権を握った民主党は彼を嫌って年功序列軽視の長官人事を行った。
- (7) この2点目は、首相は民選議員という憲法の規定に反する行為を国王が裁可することを意味する。これについては、2006年4月に国王自身が拒否を明言していた。
- (8) 司法裁判所の公式の説明によると、裁判所を示す天秤を覆うように、王冠と9つの蓮の花が描かれている。蓮は現国王ラーマ9世を示している。

アメリカの戦略と基地関係

——1976年米比基地交渉——

1. 基地協定改定の動き	93
2. アメリカ・フィリピン間の基地交渉	94
3. 在比米軍基地とアジア戦略	95
おわりに	96

南シナ海をめぐり、中国とベトナム、フィリピンとの対立が深刻化している。こうした中、2014年4月、アメリカとフィリピンは新たな軍事協定を締結した。フィリピン国内の米軍プレゼンスを大幅に高め、事実上の再駐留につながる内容である。協定調印後、南シナ海への進出を加速させる中国を念頭に、合同軍事演習や、かつて米軍基地であったフィリピンの軍事基地においては、米軍との共同使用に向けて整備が始められている。

フィリピンに米軍基地が存在した冷戦期には、アメリカとフィリピンは基地に関して交渉を行い、基地協定を改定することによって米軍のプレゼンスを高め、基地の法的整備を整えてきた。1976年にもフォード大統領（Gerald Ford）はフィリピンのマルコス大統領（Ferdinand Marcos）と交渉を行い、ベトナム戦争後の新たな関係を築こうとした。本稿では、フォード政権期のアメリカ・フィリピン関係において、どのようにして基地交渉が行われることになったのかその経緯について検討する。

1. 基地協定改定の動き

戦時には在外米軍基地に駐留する米軍は急増するが、紛争状態でなくなれば縮小を方向付ける動機が高まるものである。1975年にベトナム戦争が終結したにもかかわらず、アメリカはフィリピンに対して、在比米軍基地協定を改定することを約束し、新たな関係構築の方向へと動いた。そもそもアメリカとフィリピンの間に存在した基地問題とは何であり、なぜ改定交渉が行われることになったのであろうか。

在比米軍基地に限らず、基地の設置国と受入国との間で問題となるのがナショナリズムと主権である。そして必ずと言っていいほどナショナリズムと主権の問題は基地政治を複雑にする。フィリピンでは1950年代から米兵による犯罪が相次ぎ、1960年代後半には米兵による犯罪数は頂点に達し、フィリピン国民の怒りを募らせていた。問題となっていたのは米兵の犯罪をフィリピン側が訴追できないという基地協定における司法管轄権の取り扱いであった。こうした問題を契機として反米ナショナリズムが高まっていたことから、アメリカ政府はフィリピンの米軍基地に対して敏感にならざるを得なかった。インドシナの共産化に伴って、フォード政権はアジアの同盟国を親米諸国として維持するため、アジア諸国からの信頼回復に力を注ぎ、親米国家であるフィリピンのナショナリズムを刺激することのないよう配慮した。一方で、フィリピンのマルコス政権はナショナリズムを味方に基地問題に挑戦する姿勢を強く示したのであった。そして1975年、フィリピンはアメリカに対して基地協定の改定を申し出た。フィリピンの要求は、在比米軍基地をフィリピン主権下に置き、基地の最高司令官をフィリピン軍から立てることであった。つまり、在比米

軍基地ではなく、フィリピン軍の基地であることをアメリカに認めさせ、フィリピン軍基地を米軍が使用することを許可するという基地の賃貸関係の協定を最大の焦点としたのである。アメリカから少しでも多くの補償を引き出したいとするフィリピンは、基地の主権がフィリピン側にあることを認めさせれば、アメリカから基地の「使用料」を得ることができると考えたのであった。実際にスペインやトルコ、ギリシャがアメリカと米軍基地の賃貸協定を結んでいたことも少なからず影響している。アメリカからの援助を継続的に獲得するためには「賃貸協定」が確実であるという判断がマルコス大統領にはあった。

1975年にマルコス大統領がこうした問題の解決を基地協定の改定という形でアメリカに迫ったことにより改定協定交渉の開始へとつながっていったのである。マルコス大統領が1975年に基地協定の改定をアメリカに求めた理由は、ベトナム戦争が終わり、ベトナムの喪失によって日本以南の唯一の軍事拠点となったフィリピンの基地の重要性は高まったという読みから基地使用についてこの機会に交渉を突きつけることでどのくらいの報酬を受けられるのかマルコスは様子を見ようとしたのではないかという見方もある⁽¹⁾。また、マルコス大統領は国際環境の変化を読み取り、アメリカがフィリピンの安全保障に対してコミットメントするつもりがあるかどうかを確認するためであるとの見方もある⁽²⁾。1970年代前半からアジア諸国のアメリカ離れが顕著となるなかでフィリピンも1975年に中国と国交を正常化しており、アメリカは親米国家であるはずのフィリピンから信頼を喪失することに対して懸念を抱いていた。いずれにしてもマルコス大統領は基地交渉を申し出るタイミングを失わなかったのである⁽³⁾。

2. アメリカ・フィリピン間の基地交渉

1976年6月、フィリピン側から提案を受け、アメリカとフィリピンとの間で改定交渉が開始された。交渉に先立ち、1975年12月にフォード大統領はマニラを訪れ、マルコスと米比同盟を強化するとの共同宣言を行った⁽⁴⁾。両国はベトナム戦後の新時代に即応するための経済的・軍事的関係の再検討を進めることで一致し、キッシンジャー国務長官も「率直な話し合いで両国の関係は前進した」と述べている⁽⁵⁾。先述したようにこの交渉におけるフィリピン側の要求は、問題となっている基地の主権の返還を図り、それに伴う基地の賃貸協定を締結し、賃貸料をとることにあつた。さらにベトナム戦争後、対外コミットメントに極めて消極的になったアメリカ連邦議会の動きからフィリピン政府内には外部侵略に対するアメリカの軍事支援を定めた相互防衛条約第4条が本当に効果を持つか不安が存在していたため、相互防衛の内容についての確認も焦点とされた。フォードは、ニクソ

ン・ドクトリンによって失われつつあったアジアにおける信頼関係を取り戻そうと対アジア政策に積極的に取り組み、ニクソン・ドクトリンによって自助とアメリカとフィリピンの「特別な関係」の解除が求められた米比関係は、同盟を強化する方向に向かい始めたのである⁽⁶⁾。

1976年12月、キッシンジャー（Henry Kissinger）国務長官はフィリピンのロムロ外相（Carlos Romulo）に対して、5年間で総額10億ドルの軍事援助・経済援助の案を提示したが、フィリピン側はこれを拒否した⁽⁷⁾。拒否した理由は、フィリピン側がフォード政権に対してさらに多額の基地の「使用料」を引き出せると考えたためであろう。しかし、キッシンジャーが提示した5年間で10億ドルという援助額は、当時、アメリカが他の在外米軍基地受入国に対して支払った金額から考えてもフィリピンとの交渉においてフィリピン側の要求に大きな譲歩を示していたことがわかる⁽⁸⁾。アメリカが提示した援助額には、フィリピンとの信頼関係の修復を試みようとする意図が表されている。フィリピンがこのアメリカの申し出を拒否したところでアメリカ大統領選挙によって交渉は一時中断され、フォード政権の下ではこの交渉で成果を出すことはできずに終わった。

3. 在比米軍基地とアジア戦略

なぜフォード政権がフィリピンとの基地交渉において破格の援助額の提供を申し出て、フィリピン側の要求に大幅に譲歩してまでもフィリピンとの関係を修復しようとしたのだろうか。それは当時、アメリカが在比米軍基地の軍事機能性について戦略的観点から高く評価していたからである。改定交渉が開始された1976年当時における在比米軍基地は世界有数の在外米軍基地であり、アジア地域で最大の面積を誇るものであった。その戦略的重要性が最も高まったベトナム戦争時には約27,000人の米兵が駐留していた。1975年にベトナム戦争終結し、戦後の混乱が収まりつつあった1976年でも15,000人の米兵が駐留しており、在比米軍がどのように駐留を継続すべきか、その在り方についてアメリカ国防総省は在比米軍基地の扱いに慎重にならざるを得なかった。ソ連を対象とする太平洋、インド洋戦略、さらにASEAN中立化の動きとも関係していたからである。ジョージ・ブラウン（George Brown）米統合参謀本部議長は「在比米軍基地はソ連海軍の脅威から自由諸国の海上交通生命線を守るのが主たる任務だ」と述べ、インド洋のディエゴ・ガルシアと一体となることによりアメリカ第七艦隊の機動性が確保できると評価していた。

在比米軍基地の主な任務は、フィリピンはもちろんのこと、台湾、韓国の防衛、インド洋のディエゴ・ガルシアの防衛、さらにアメリカ第七艦隊への補給・支援を含むものであ

た。フィリピン基地のスービック海軍基地もまた、西太平洋とインド洋に展開するアメリカ第七艦隊の最大の修理・補給基地として位置付けられ、1977年の時点では米第七艦隊の約60%の修理を引き受け、そのうち15%がつねに停泊してスービックで修理を受けていた。在比米軍基地は訓練基地としても重要な役割を果たしており、充実した訓練施設が整っていたので、ソ連を仮想敵国と想定した訓練が行われていたが、沖縄の海兵隊も参加するなど大規模なものであった。また、戦略的には在比米軍基地はアメリカにとって西太平洋の最前線基地であったことから、インド洋でのソ連海軍の動きが注視される中で、その戦略的重要性は高まっていった。

ソ連のベトナムに対する積極的な関与もアメリカ軍部の懸念要因となっていた。かつてアメリカの基地であったカムラン湾の基地は、サイゴン陥落とともにソ連最大の在外基地となっており、それと対峙する在比米軍基地は戦略的に手放せないという状況にあった。しかし、在比米軍基地を維持することに反対する意見もあった。その理由は、フィリピンに駐留する米兵にとっての脅威は、米軍には対処しきれないフィリピン国内の暴動や、ASEANなどの地域ナショナリズムの結果、米比関係が衰退し、高揚する反米感情から米軍の施設が攻撃の可能性があったからである。また、東南アジア地域において米軍のプレゼンスはもはや必要ないのであり、基地問題はアメリカとフィリピン関係だけでなくアジア諸国にも影響を与える外交問題であることから、アメリカは基地を一刻も早く放棄してフィリピンには経済援助で対処すべきであるといった在比米軍基地の維持に対して厳しい意見があったのも事実である。アメリカは在比米軍基地の戦略的価値を認識しながらもアメリカ、フィリピンの両国内で繰り返される基地の存続に対する消極的姿勢と厳しい議論によって慎重にならざるを得なかったのである。

おわりに

本稿では、1976年にフォード政権がなぜフィリピンと基地交渉を行うことになったのか、また、どのようにして基地交渉は行われたのかその経緯について概観した。基地協定の改定を求めたのはフィリピン側であったが、アメリカがフィリピンに対して大幅な譲歩と多額の軍事援助を示したという基地交渉の経緯から、アメリカはフィリピンでの信頼回復に努め、アジアにおいて米国の軍事プレゼンスを高めるために米比関係を見直す必要があると考えていた。ベトナム戦争が終結し、フィリピン国内で在比米軍基地存続の意義が問われる中で、アメリカはフィリピンとの基地交渉によって低下しつつあったアジアにおける米軍のプレゼンスの確保と信頼回復を見出そうとしたのであった。

1976年にフォード政権下で行われた在比米軍基地協定改定交渉は、フォード政権期に成立はしなかったものの、アメリカとの交渉は在比米軍基地の戦略的重要性が見直されたという点においてフィリピンにとって転機となった。改定交渉はカーター政権に引き継がれ、3年後にようやく成立し、冷戦期の在比米軍基地を支えてきた。在外基地の戦略的、地政学的機能は政治的要因、軍事的要因によって変化するものであり、戦略と政治経済の両面において基地の長期的な存在理由を示すことになる⁽⁹⁾。今後のアメリカ、フィリピンにおける新たな基地関係の展開は、政治的要因、軍事的要因の度合いと基地交渉によって決定づけられることになる。

注

- (1) 中野聡『歴史経験としてのアメリカ帝国－米比関係史の群像』岩波書店、2007年295頁。
- (2) William E. Berry, *U.S. Bases in the Philippines; The Evolution of the Special Relationship*, Westview Press, 1989, pp.131-133.
- (3) Fred Greene eds., *The Philippine Bases: Negotiating for the Future*, Council on Foreign Relations, 1988, William E. Berry, “The Military Bases and Postwar U.S.-Philippine Relations”, p.130.
- (4) *The Washington Post*, December 15, 1975.
- (5) *The Washington Post*, December 8, 1975.
- (6) Robert L. Youngblood, “Philippine-American Relations under the ‘New Society’ ”, *Pacific Affairs*, Vol. 50 No.1 (Spring, 1977), p. 45.
- (7) Berry, *U.S. Base in the Philippine*, pp.162-172.
- (8) Eduardo Romualdez, *A Question of Sovereignty: The Military Bases and Philippine American Relations 1944-1979*, Manila, 1980, pp.330-337. フィリピンの駐米大使であったロムアルデスによる手記である。
- (9) ケント・E・カルダー（武井楊一訳）『米軍再編の政治学』日本経済新聞社、2008年、28頁。