

アレキサンダー・L・ジョージ  
『強力な説得とは何か (Forceful Persuasion)』  
(1991) と「強制外交」の可能性をめぐって

武田 知己 (大東文化大学法学部)

金子 貴純 (大東文化大学法学部)

藏田 明子 (大東文化大学国際関係学部)

**When Persuasion Becomes Forceful: Alexander L. George, Coercive Diplomacy and the Methods of Our Own Choosing**

Tomoki TAKEDA  
Takasumi KANEKO  
Akiko KURATA

はじめに

筆者らは、2020年から2年かがり、アレキサンダー・L・ジョージ (Alexander L. George 1920-2006) の *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy to an Alternative to War* (George1991. 以下『強力な説得とは何か』) を完訳し、その方法論や分析枠組みについて研究を重ねてきた。生涯で17に及ぶ受賞歴を有し、18冊の著作、105本の論文を残した国際政治学の泰斗であるジョージ (Caldwell 2019, chap.5) の『強力な説得とは何か』は、100頁に満たない小品ゆえか、積極的な関心が持たれてこなかった。しかし、同書はジョージの国際政治学のある種の集大成という性格を持つ。本稿は、同書の重要な分析枠組みである「強制外交」(Coercive diplomacy) の解説と、その応用可能性を考察するものである。

強制外交とは、最大公約数的に言えば、全面戦争回避のために、武力行使をちらつかせながら行う強制的な説得の事であるが、彼の強制外交論は、1986年以降、土山實男によって、特に危機管理の文脈で日本に紹介されている (土山 1986a、1986b、1988、2002、2004/2014)。また、「強制」の部分に着目し、シェリングの「強要」(compellence) 論と対比されつつ、「脅迫 (強制) 戦略」(後述) の文脈での紹介もなされている (大西 2019)。

しかし、こういった理解だけでジョージの議論を正確にとらえたといえるだろうか。妻のジュリエットによれば、ジョージは、1997年、核戦争を回避するための行動研究の貢献者に贈られるナショ

ナル・サイエンス・アカデミー・アワードの受賞を最も喜んだという。「彼の仕事は、最初から最後まで、平和を維持することに関わっていましたから」(Palmer 2006, p2)。しかし、そうだとしても、ジョージの目指した、武力行使をちらつかせながらの平和とはどのようにイメージすればよいのかという疑問が残る。また、ジョージは、単一で合理的な主体を想定するゲーム理論を用いた冷戦期の抑止論(特に核抑止論)を強く批判し、歴史上の事例研究を踏まえつつ、「政策に役立つ理論」(policy relevant theory)を目指した。強制外交論は、こうした彼の手法とどのような関連があるのか。強制外交論は、こうした問いを踏まえ、ジョージの研究の全体像から捉え直すべきではないだろうか(第一節・第二節)。

ところで、翻訳作業を進める間、米中間の外交的応酬の中で、ジョージの意図とは異なった形で、ジョージの名と強制外交論が政治利用され続けたのは奇妙な偶然であった(現在進行中)。本稿の結論を先取りすれば、強制外交論は、全面核戦争の恐怖に晒される時代に、如何にしてそれを避けるのか、そして軍事一点張りになりやすい、その意味で緊張の悪化(エスカレーション)を生みやすいアメリカの対外戦略(そうした傾向はアメリカだけに限らないが)をどのように改善するのかわかるといえる。すなわち、ジョージの強制外交論には、「外交(あるいは政治)の復権」という強い含意があった。最近の強制外交への言及は、単なるむき出しの「脅迫(強制)的外交」のことに過ぎない。

他方で、この間の日本は、外交―軍事関係を大きく転換させようとしていた。2022年12月、戦後初めて反撃力(拒否的抑止力)を持つと決意した日本は、それを用いてどのような外交を行おうとしているのだろうか。周囲に軍拡や脅迫を躊躇しない国々を擁する日本は、ウクライナや台湾をめぐる国際的緊張を見据え、平和国家のアイデンティティを大きく変化させ、ようやく自前の抑止力を持つようとしている。しかし、それ故にこそ、ジョージが発案した強制外交論の原点は、国際政治の実践の手引きとしての意味を持つ(第二節)。勿論、それはジョージの議論が完成形であることを意味しない。むしろ、ジョージは、政策に役立つためには常に「文脈」を重視して理論を用いなければならないと主張した。最後に、ジョージ以後の強制外交論の応用可能性について考えることで、ささやかながらジョージの問いかけに応えたい(第三節)。

## 第一節 アレキサンダー・L・ジョージの経歴と評価について

### (一) 情報分析・シンクタンカーから学界へ

まず、ジョージは、20世紀後半の国際政治学に、如何なる足跡を残したのか、そして、強制外交論は、彼の業績の中でどのような位置にあるのかを考えたい。

シカゴ大学卒業後のジョージの経歴で特徴的なのは、純粋なアカデミズムの世界にはいったのが48歳の時(70歳まで。スタンフォード大学)だったことである。それ以前、ジョージは、第二次世界大戦期のOSS勤務時代(プロパガンダ分析官)、第二次世界大戦後のドイツのアメリカ軍政府勤務時代(情報管理部局副主任)、RAND研究所時代(研究員)として、政策決定者への政策情報

アレキサンダー・L・ジョージ『強力な説得とは何か(Forceful Persuasion)』(1991)と「強制外交」の可能性をめぐって

と判断の提供、いわば政策指向的な仕事に携わっていた。このことは、彼の研究の性格を考える上で、特に重要な意味を持つ (Caldwell 2019, p10)。

具体的なジョージの研究対象は、政治心理学、意思決定、強制外交、抑止、危機管理、比較事例研究方法論、予防外交、学界と政策決定者との架橋など、広範囲にわたる。ジョージとジュリエットへの取材を踏まえジョージの業績を概観したスタインは、こうしたジョージの業績の核心には、「政治心理学と国際関係論の中心的なパズルとは何かを明らかにすること」があったと評価しているが、その通りであろう (Stein 2019, p47)。

こういった関心は、スタンフォード大に就任する前後までに培われていた (George 2019, Stein 2019. 以下、Stein 2019 による)。まず重要なのは、ジョージが、1941年シカゴ大学でネイサン・レイテスのゼミに参加したことである。レイテスは、個人的な挫折体験を権力追求で代償させる過程を研究したアメリカ政治学の泰斗ハロルド・ラスウェルの同僚であり、共同研究者であった。ジョージはレイテスの指導の下、指導者の行動においてパーソナリティが果たす役割に強い関心を持った。1956年、妻となったドイツ時代の同僚のジュリエットと連名で出された *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personal Study* (1956) がその成果である。政治心理学を対外政策の歴史的実証研究に応用した先駆的業績として今も生命を保っているが、同時に、ジョージの国際政治学への関心の原初形態が、「意思決定の主体としての個人」と「人格形成」、その「政治行動への影響」にあったことを示すものである。

ジョージが、その後、政策決定者個人の認識体系・信念体系に強い関心を持ったのは、自然な流れだった。ジョージは、やがて、イデオロギー、世界観、教育期間中に受けた戦略・戦術についての考え、人格形成、社会化などが、その人物のその後の政治行動を決定する、と確信するに至る (George 1987, p.13)。こうした関心は、指導教官であったレイテスからの強い影響を受けたものでもあった (Caldwell 2019, p11, Stein 2019, p50, George 1967/2019)。

## (二) 「架橋」という研究手法 — 「政策に役立つ理論」と「歴史事例の再発見」の意味

しかし、こうした関心を持つジョージは、1968年にスタンフォードの職に就いたとき、自分が学界の「周辺」にいると感じ、遂に学界に完全にフィットしたという実感は持ち得なかったという。それは何故だろうか (以下、主として Stein 2019 による)。

端的に言えば、学界が、現実の政策過程から「自律したよい理論」を志向することへの違和感から生じたものであった。それは、実務に関わったジョージの経験の反映であった。だが、ジョージが、理論や実験的思考に反感をもっていたり、そうした能力を欠いたりしていたわけではない。ジョージは、合理化された状況を想定した理論ではなく、実践志向の強い「政策形成に役立つ理論」が必要であると考え、そのための「架橋」を研究の中心に据えるようになる。

つまり、学者の世界と政策決定者の世界を架橋することが、ジョージの最も主要な研究関心となっていたのである。ジョージの代表作の一つ、*Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* (George 1993) に端的にみられるように、ジョージには、一見矛盾する学問と実務、規範と

実践という「二つの世界」を架橋する姿勢が顕著である。その点については、本稿では触れないが、彼が政策過程に強い関心を持ち、アーヴィング・ジャニスやグラハム・アリソンの研究を高く評価していたことも重要な点である (George 1972, 2003)。

本稿で着目する強制外交論は、実は、規範と実践、理論と現実を架橋するジョージの手法の焦点に位置付けられる。また、強制外交論は、彼の方法論として著名となった「構造化と焦点化による比較法」と命名されたケーススタディ (以下、歴史事例研究) への関心と密接にリンクしている。ジョージが「事例」すなわち「歴史」を重視したのは、政治現象の理論的問題と政策問題の双方に関心を持つ政治学者は、「歴史という治療プログラム」を受けるべき (take the cure of history) だと確信するようになったからであった。歴史のない理論では、検証可能な仮説を立てられないからである (Stein 2019, p.52. なお、ジョージのこの印象的な言葉は、1993年のスタイン宛書簡より)。

ゲーム理論の発展に象徴される「合理性」を一層強化していくアメリカ政治科学に対し、「歴史という治療プログラム」の有効性を説いた架橋する研究者・ジョージの研究成果は、クレイグとのスタンフォードの共同講義の成果である *Force and Statecraft* (1983. Fifth edition. 2017) とベネットとの共著 *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (2005) という優れた教科書を生んだ (邦訳は、それぞれクレイグ・ジョージ / 五味他 1997/2009、ベネット・ジョージ / 泉川 2013)。この両者では、ジョージが生涯をかけて追及した強制外交、抑止、危機管理外交、戦争回避、安全保障協力の事例が、実にふんだんに使われている。歴史事例の研究は、強制外交という概念の精緻化 (更にそれと密接に関連する合理的抑止論への批判) と切り離せないものだったのである。

歴史事例研究という手法と強制外交論との強い結びつきを示すもう一つのジョージの作品が、他ならぬ『強力な説得とは何か』(George 1991) である。1990年9月1日からスタンフォード大学退官後の生活を始めたはずのジョージは、翌2日には、U.S. Institute of Peaceの特別研究員となった。一年間の研究期間を利用して、ジョージは、過去の作品のアップデートを行った。その成果が同書である。事例研究を彼なりの視点から洗練し、追加しつつ、ジョージは、改めて「適切な状況で適切に用いられれば、強制外交によって軍事力を用いなくて済む」可能性を追求した (George 2019, pp.30-31)。先行する *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam* (George 1971/1994) における歴史事例研究が、あるいはより著名かもしれないが、同書はジョージの研究業績の中でも特別な地位にあったのである (なお、歴史から政策に役立つ理論を組み立てるという点については、遺著となった George 2006 も参照)。

## 第二節 アレキサンダー・L・ジョージの強制外交論

### (一) 強制外交とは何か

次に、ジョージが、どのような形で強制外交論を発案したかを具体的に見ていくが、その前に、まずは先行研究でジョージの強制外交論がどのように紹介されてきたのかを確認する。

ジョージの強制外交論は、主として二つの文脈で紹介されてきたように思われる。すなわち、「危

危機管理」論と「脅迫(強制)」戦略の一部としての文脈である。

「危機管理」論からの代表的理解は、土山のそれである(以下、特に断らない限り、土山2002による)。まず、「危機」(crisis)とは、「分岐」を意味するギリシャ語に由来する「平和と戦争との間のターニングポイント」を意味する。そうであれば、強制外交を危機管理の文脈で理解するには、国際環境における「平時」「危機」「戦争」という三段階が想定されねばならない。

では、何がどうなると「危機」の段階に至るのか。土山によれば、危機は、①予想もしなかったことが起きて、②その予想外の状態に速やかに対応しないと、③死活的利益が失われる、という状態を意味する。すなわち、「サプライズ」「時間の切迫」「損失の予測」が危機を構成する。また、危機は外部から招来されることが想定されている。つまり、現状に対する「挑戦者」がおり、「対応者」は現状維持のために危機に対処しなければならない。

さらに、危機には、①時間の制約(時間制約性)のほかに、②現在の対応によって損失を回避できるかどうか不確実であるという現実(制御不可能性)が常に付きまとう。しかも、「対応者」たる政策決定者は、「危機」段階が「戦争」段階に移行しないように注意しつつ、早く「平時」段階に復帰させることを目指さねばならない。つまり、危機管理とは、一見して、対応が極めて困難な課題であることが明らかである(「危機管理のジレンマ」)。

このように理解できる危機管理には、「挑戦者」と「対応者」のパーセプションの相互作用が重要であることは論を待たない。こうした理解は、ジョージの指導教官であったレイテスの友人・ラスウェルが提唱した権力観に基づく。周知のように、ラスウェルにとって、パワーとは、相手の価値を剥奪するか(ムチ)あるいは価値を付与するか(アメ)によって相手を動かす影響力、すなわち強制する力のことである。危機管理では、何より、「価値剥奪」の脅し(ムチ)によって、居丈高な相手のしようとしていることや、既にしたことを辞めさせること、すなわち現状の維持(あるいは回復)に主眼がおかれる。

ところで、そのようなパワーとは、「挑戦者」の心理に働きかける力である。しかし、その力は、物理的な力(武力)を保持していることから効果的に生じ得る。強制外交論とは、「危機」の際の一定限度の武力行使を容認する理論である。もし限定的な武力行使があっても「戦争」段階に突入したことは意味しない。言い換えれば、「危機」段階は、この場合、「平時と戦争のあいだ」として、かなり幅広い「グレーゾーン」として把握される。特に、冷戦期においては、米ソ両国間の「全面核戦争」という惨劇を回避することが重視されていたことに留意したい。戦争とは、理念的にはこの段階を意味した。逆に言えば、通常兵器による限定戦争・紛争は、冷戦期にもしばしば勃発し、冷戦後には頻発した。しかし、危機管理の文脈では「戦争」段階とはみなされない。ただし、相手が現状変更を目指して武力を行使(攻撃)してきた場合にも、またそれに対する防御として武力行使がなされても、それが「危機」段階にある限り、強制外交は利用され得る。すなわち、強制外交は、通常抑止の挫折後にも活用されるのである。

以上のように、強制外交論は、「強制する力」をめぐり理論でもある。第二に、この「強制」という視点からの理解もなされてきた。この視点からの理解は、しばしばシェリングの議論を踏まえ

てなされる。近年、強制外交論を積極的に用いている大西も、「強要・強制外交——その概念と特徴」において、武力の直接行使によらず、「脅迫」(強制)によって目的を達成することを可能にする方法として、シェリングの議論と対比する形でジョージの強制外交に言及している(大西2019)。なお、シェリングの用語に従い「強制」の語を用いるのが適当だが、文脈上まぎらわしいので、以下「脅迫」(強制)戦略とする)。

確かに、ジョージの強制外交論は、シェリングが、*Arms and Influence* (Schelling1966)において展開した戦略論と密接に関連している(以下、大西2019, Bratton 2005, Jacobsen 2016による)。シェリングは、まず、軍事力に依って目的を達成する方法を、「力づく」(brute force)と「強制」(coercion)の二つに分類した。「力づく」は他者の意思に関係なく、実際に武力を用いて目的を達成することであり、直接物を奪ったり、殺傷したりしてその場所から排除する行為などが該当する。他方、「強制」は、脅迫によって他者に影響を与え、特定の行動をとるように誘導する事であり、武力は用いられない。また、それぞれ「現状変更」か「現状維持」かの目的で用いることができる。ここから以下の四つの概念が導かれる。

まず、「力づく」で現状を変更する試みは「攻撃」と呼ばれる。他方、「力づく」で現状を維持する試みは「防禦」と呼ばれる。これらは、いずれも既に武力が行使された状態にある。

次に、強制、すなわち武力行使をせずに、脅迫のみによって相手の行動に影響を与える場合も二つに区分される。まず、脅迫(強制)によって現状を変更しようとする試みを「強要」と呼ぶ。強要では、相手側に特定の行動をとるように要求し、この要求に従わなければ痛い目にあわせる(「力づく」で対処する)と脅迫するが、実際には痛い目にあわずに、相手の行動を現状を変更する方向に誘導する。他方、相手に、現状を変更しないように要求し、もしその要求に従わなければ痛い目にあわせる(「力づく」で対処する)と脅迫することで、相手の行動を、現状を維持する方向に誘導することを「抑止」(deterrence)と呼ぶ。

これに対し、ジョージは、シェリングが示した「強要」概念は、①まだ何もしていない相手に特定の行動をとらせる場合、②相手が既に行った望ましくない行動を変更させる場合の二種類に分けられるとする。前者は相手に対して「攻勢的」である。それをジョージは「脅迫」(black mail)と呼んだ。後者は、相手の起こした行動に対して「防衛的」であって、やろうとしたことを元に戻すことを意味するに過ぎない。そして、ジョージは、相手に現状維持を認めさせるための影響力の行使を、強制外交と呼んだのである(George 1991, pp.4-7)。

## (二) 軍事合理性批判と「外交」の復権

以上の二つの文脈での理解は、どちらかが間違いだというのではなく、相互に排他的でもない。いずれも、ジョージが強制外交論に込めた意図の一端をとらえている。つまり、ジョージは、「危機」が到来した時に「戦争」段階に至らないことを主眼とし、「挑戦者」には、最低限の武力をもって対処することも厭わないが、それ以上には決して進まない(「強要」を排する)ための方策という意味を、強制外交論に込めていたのである。

事実、ジョージは、『強力な説得とは何か』で以下のように述べる。強制外交とは、「相手側が既に取り出している行動を辞めさせたり、元にもどさせたりするように説得すること」であり、「軍事行動に代わる代替策を提示するものであり、相手側に侵犯行為を辞めるよう説得を試みることであって、武力を以て無理やり行動を辞めさせるものではない」(George 1991a, pp.4-7)。また、ジョージは、そうした説得の際に重要なのは、挑戦者の「計算性」(calculability)——すなわち、対応者の「脅迫」が真実味を帯びていると挑戦者が考え、挑戦を断念するための計算と、対応者の言質の信頼性(accountability)——すなわち、現状維持に留まることや行った行動の回復によって挑戦者が確実に利得や安心をえられるという確信であると強調する(George 1991a, pp.67-73)。ジョージの提示するその他の条件については省略するが、政治心理学の権威としての鋭い指摘は、誠実で実効性ある外交交渉の要諦でもある。

ジョージは、何故このような結論に至ったのだろうか。それまでの経歴や研究の外に、実はある種「アメリカ的」な体験の存在があった。ジョージの世代のアメリカの国際政治学者に共通しているのは、キューバ危機とヴェトナム戦争というパズルであるといわれるが(土山 2002, 11 頁)、『強力な説得とは何か』の序文において、ジョージは強制外交論誕生のきっかけとなった決定的瞬間について、以下のように述懐している。

1965 年、ランド研究所に所属していたジョージは、同年 3、4 月に連続した北ヴェトナム空爆を目撃していた。それをめぐってある司令官が、彼らを威圧できなかったのは「限定的な武力の使用」に留まったからだとする発言を行った。コメントを求められたジョージは、強烈な違和感をもった。「より強力な型の強制外交のためにジョンソン大統領が大胆な空軍の使用を選択肢から除外した政治的・外交的理由の知識と理解が、彼には全く欠けているように思えた」からである(George 1991, p7.)。そして、軍勢力を背景にした脅迫の成功例と考えられる 1962 年のキューバ危機の研究を行った。そこで出会ったのが、危機管理という概念であった。『強力な説得とは何か』と同じころに書かれた *Avoiding War: Problem of Crisis Management* (George 1991b) において、ジョージは、キューバミサイル危機を乗り越えたロバート・マクナマラの、議会の公聴会における以下の証言を印象深く記録している。「今日、もはや戦略などというものは存在しないのです。あるのは危機管理だけなのです」(George 1991b, p23)。

核戦争の危機を乗り越えて乗り越えた重みのある言葉とヴェトナム戦争を力で戦い抜こうとする態度への批判の間で強制外交論が生み出されたとすれば、その背景にあったのは人類を破滅させ得る軍事大国の国際政治学者として、秩序維持のための「平和的解決」に対する切実な義務感であったというべきであろう。そして、ジョージは、スモークとの共著 *Deterrence in American Foreign Policy* (George 1974) を著す。バンクcroft 賞を受賞した同書のほか、のちの論考 George 1989 でも、おそらくはシェリングを念頭に、当時の抑止論が持っていた極度の演繹的手法や抽象性、文脈への鈍感さ、歴史的事実の知識不足、心理的推測の誤謬、政策実務者への利便性のなさなどを批判した。そして、以下のような立論から、既存の「抑止」論の問題点を指摘した(以下、主として George 1974 による)。

まず、「抑止」には、三つのレベルがある、とジョージは言う。すなわち、①本土への(核)攻撃、②通常兵器による(ヨーロッパでの)限定戦争、③制限戦争に至らない地域紛争、の三つである(なお、George 1989では、国際構造上からみた抑止の区分も行っているが、ここでは立ち入らない)。既存の抑止論は、第一のレベルにおいて洗練され(すぎ)ているが、第二、第三のレベルにおける抑止は考慮の外である。にも拘わらず、しばしば勃発する通常兵器による限定戦争や紛争に対し、アメリカは、単純に核抑止のために考案された議論を持ち込んでいる。それ故、アメリカの対外政策には、過度の合理性と(核を用いた最終的な軍事的優位を背景にした)軍事一点張りの思考が目立ちすぎる、と。

言いかえれば、ジョージはこう言っているのである。全面(核)戦争が起きずとも、通常兵器による限定戦争やそれに至らない紛争は起き得るし、実際に起きている。それは、既存の抑止論では、全面(核)戦争は抑止できても、その他のレベルでは抑止が失敗していることを意味する。いや、それは、第一のレベル以外での脅迫(強制)戦略を欠いている現実から遊離した既存の抑止論の欠陥のせいではないのか。

こうして、ジョージは、核兵器の保有や軍事的優劣に頼って「挑戦者」を制圧するのではなく、外交、すなわち、挑戦者との間の心理ゲームを中心とする複雑な経路を意識した誠実な外交思考を、アメリカの対外政策に復活させるべきだという結論に至ったのである。ただし、通常兵器の限定的使用を、状況によって許容するのは仕方ないこととして、ではあったが(以上については、Levy 2008, Jacobsen 2016も参照)。

### (三)「誤解」と「関心の欠落」をこえて

さて、こうみてくると、ジョージの強制外交論は、軍事力を背景とした一種の平和的外交論としての深みを有することが分かる。土山も1986年の論文から、ジョージが平和のための交渉を重視していたことを一貫して指摘しているが、冷戦終結直後、地域紛争が勃発し始めた時期に書かれた『強力な説得とは何か』は、特にそのような文脈で読まれるべき作品である。

しかし、そのジョージの強制外交論が、近年、米中対立の文脈で、幾度か、しかも誤解されて言及されている(以下、記事中の *coercive diplomacy* の使用法を、本稿におけるそれと区別するために「強制的な外交」と呼称する)。

きっかけは、Australian Strategic Policy Institute のレポート *The Chinese Communist Party's coercive diplomacy* (2020年9月)であった。このレポートは、2010年以降、中国は外国政府や企業に対して「強制的な外交」を152回使用しているとし、そのルール無視、秩序破壊への強い懸念を表明した。こうした理解はじわりと西側に拡大していき、翌年5月には、米国のブリンケン国務長官とオーストラリアのペイン外相が、共同記者会見で「中国側による『経済的脅迫』に直面した際に、米国はオーストラリアを孤立させはしないと表明した。

中国も黙っていなかった。2021年5月14日、外交部の華春瑩報道官は、「『経済的脅迫』と『強制(的)外交』は米国の得意技であり特徴だ。米国は自らの政策と行動で、全世界に『脅迫外交』

アレキサンダー・L・ジョージ『強力な説得とは何か(Forceful Persuasion)』(1991)と「強制外交」の可能性をめぐって

の手本を示した」と言い放った。その際、華報道官は「1971年に米スタンフォード大学の教授が初めて『強制外交』という概念を提唱し、ラオス、キューバ、ベトナムに対する当時の米国の政策をこの言葉で総括した」と指摘したが、これがジョージのことを意味しているのは明らかである。翌年6月6日には、趙立堅報道官が、再びブリンケン米国務長官が中国の「強制的な外交」を非難する発言をしたことを受けて反論、その際には明確にジョージの名前が出された。

2023年5月には、中国外交部が、長文の論考 *America's Coercive Diplomacy and Its Harm* を公開した(ワルシャワ大学で在外研修中の筆者は、在ポーランド中国大使館のウェブサイトで2023年5月24日に確認した)。中国外交部は、次のように述べる。「1971年、スタンフォード大学教授のアレキサンダー・ジョージは、初めて『強制外交』という概念を考案した。それは、アメリカのラオスやキューバ、ヴェトナムに対する対外政策を要約するものだ。彼の見方によれば、敵対者を押しとどめたり、その行動を覆したりする際に、脅迫や限定的な軍事力を活用することが強制外交である」。しかし、本稿で論じてきたように、以上の強制外交理解は「脅迫(強制)」の部分が強調されすぎている。ジョージの強制外交論とは全くの別物と言うほかない。中国の反論は、ジョージに関する限り、全くの誤解である。

他方で、日本のメディアや論壇は、この議論に対して殆ど反応しなかった。中国外交を「脅迫(強制)」をキーワードに語ることに違和感がないからであるともいえるが、日本のメディアと論壇では、この時期、むしろ「抑止論」が盛んに議論されていた。戦後日本の安全保障政策に関する初の大綱、1976年の51大綱において、日本は、自らが力の空白とならないための「基盤的防衛力」構想を打ち出したが、日本は「抑止」については、米国に依存するとした。しかし、1991年の湾岸戦争以後の30年余りの間に、日本の安全保障政策は漸進的に転換され、2022年12月のいわゆる安保3文書が策定されるに至った。今や日本は、全土が侵略の対象になり得るとの想定の下、防衛費の対GNP比を2027年度に2%とすることとともに反撃力(拒否的抑止力)を保有することを目標に掲げたのである。日本は、抑止力を持つ普通の国家を目指していることを、改めて内外に明らかにした。それは、中国だけではなく、北朝鮮・ロシアに対する強い懸念の表れでもある。

しかし、ジョージは、2000年の論文で、こう言っている。

力と力による脅しがしばしば外交に不可欠な道具であり、対外政策遂行において有効であるという考えは、伝統的な統治の知恵である。歴史を顧みれば、国家間の利益を巡る紛争に対して、合理的な説得や平和的外交のみによって対処しようとする努力がいつも成功するとは限らない。またそうした方法がある国の国益に相当の損害を与えることもある。こうしたことは、数多の事例で証明されている。しかし、力による脅しや実際に力を行行使することが、予期する効果を生まないこと、それどころか国家間の論争を悪化させたり、避けられたはずの戦争のきっかけとなってしまったりした歴史の事例も多く見つけることが出来る。こうした歴史の実例は、私達に、力と力による脅しに訴える必要性だけでなく、そのリスクをも示している。そして、私達は、否応なく、外交の理論と実践に関する中心的且つ困難な問題が残されていることに気が付かされる。

外交の目標を、コストとリスクが許容できる範囲で達成するために軍事力を使用し、力による脅迫を用いるならば、どのような条件と方法が効果的なのだろうか (George 2000, p.209)。

これは、本稿で論じた強制外交論が発案された時のジョージの問いを端的に表現したものと言える。晩年に至るまで、ジョージはこの問題を考え続けていたのである。

翻って日本を見れば、戦後80年にわたり築いてきた平和国家のアイデンティティを自ら壊し、抑止力としての反撃力を持つと決意した今日の私たちにこそ、外交と軍事をどのように組み合わせるのかに関する思索が不可欠であろう。近年の米中の「強制的外交」をめぐる非難の応酬に私たちが何も反応を示さなかったのは、「安全保障のジレンマ」に端的に表現されているように、しばしば失敗する「抑止」に周回遅れで前のめりとなりすぎており、ジョージのような議論を吸収してこなかったことの裏返しかもしれない。強制外交論は、「力」を信奉しがちな私たちを、「外交」という叡智へ導いてくれるかもしれない入口の一つなのである。

### 第三節 強制外交論の応用可能性

さて、最後に、ジョージの強制外交論の発展可能性について考え、本稿を締めくくりたい。ジョージは、第二節で論じたように、「抑止」は屢々予期したようには機能しないことに強い関心を示したわけであるが、実は、強制外交も屢々失敗している。例えば、アートとクロニンは、22の事例からたった7つの成功例しか見いだせないとし (Art and Cronin 2003, p.387)、ヤコブセンは、更に36事例分の6という、より控えめな結果をたたきだした (Jacobsen 2010, 2016)。強制外交は、試みるべきでないとする学者もいる (Gangly and Kraig 2005)。強制外交は万能ではなく、一定の限界を伴うものであることは明らかであろう。

しかし、だからと言って強制外交の可能性を断念することは、ジョージに従えば、軍事に席を譲り、緊張と対立、分断と憎悪の時代における政治外交の役割を放棄する事である。私たちは、ジョージにならい、事例研究を積み重ね、強制外交論を「政策に役立つ理論」に近づける努力を不断に行うべきであろう。その意味で、「強制」が働くかどうかの文脈をより多くの事例研究から見極めたい。また、特殊アメリカ的な文脈、冷戦期の文脈から生まれたこの議論は、日本や冷戦後に応用できるのか。特に、「アメ」と「ムチ」をめぐるジョージの指摘は、他の事例にどのように適用できるのかを、まずは日本外交史から、次いでポスト冷戦の事例から探ってみたい。

#### (一) 外交における「アメ」と「ムチ」の関係性－3つの事例から－

##### ①真珠湾への道

まずは、ジョージが『強力な説得とは何か』の強制外交の事例として第一に取り上げた日米開戦までの過程である (George 1991a. 以下、ジョージに言及する箇所は同書による)。ジョージが特に問題にしているのは、1941年8月にアメリカが実施した石油の対日禁輸措置である。ジョージは、

この「ムチ」が日本を対米戦争決意へと追い込んでいったとし、「アメ」を提供しなかったことを批判している。また、この問題に象徴されているように、その間の日米関係は「誤解と誤算に満ち溢れて」と指摘していることは、両国関係が破綻に至った原因を示唆しているように思われる。では開戦に至るまでの日米関係は、いかなる「誤解と誤算」に満ちていたのか。その間の経緯をジョージは具体的には述べていないため、ここで補足しながら考えてみたい（以下、特に断らない限り、細谷 1995 による）。

まず、アメリカの対日認識は、1937 年の日中戦争勃発以降、本格的に硬化していった。しかし、アメリカは具体的な行動に出ることには慎重であった。そうした姿勢を変化させた一つの契機が、38 年 10 月の「有田声明」である。ワシントン体制からの事実上の離脱を鮮明にした日本に対し、アメリカは、これを承認しない旨の通告で応酬し、それまでは控えていた対中借款の供与に踏み切る。

また、39 年 6 月の天津租界封鎖事件は、対日強硬策が実施に移される呼び水となった。この事件はもともと日英間の懸案であったが、英国が全面的に譲歩したことをみると、アメリカはイギリスを支援する目的で日米通商航海条約の廃棄の通告に踏み切ったのである（40 年 1 月失効）。

こうして、日米関係に暗雲が漂う中、41 年春にドイツが欧州大陸を席卷したことで、日本では南進論が台頭していく。そして、南進等に対する米国の介入を抑止すべく、日本が 41 年 9 月に日独伊三国同盟を締結すると、意図せざる形で日本もアメリカの強い反発を招いてしまう。

極度に悪化した日米関係調整の嚆矢となったのは、「民間外交」であった。米国の神父と井川忠雄等との協議により着手された調整案の作成は、その後「日米諒解案」に結実し、41 年 4 月にアメリカから日本に提示された（須藤 1986, 第 1- 第 2 章）。近衛文麿首相などは同案を歓喜をもって迎えたが、アメリカは、同案への同意を前提に、日本側に具体的な提案を行うよう求めたにすぎず、関係調整に向けた正式提案と受け取った日本の認識は、完全に誤解であった。

誤解があったのは日米間だけではない。野村吉三郎駐米日本大使は、決裂を恐れるあまり交渉内容を正確に本国に報告していなかったことが知られている（森山 2015, 231 頁）。

しかし、日米関係の行方に重大なインパクトを与えたのは、7 月に日本軍が漸行した南部仏印進駐であった。日本はアメリカの介入を想定していなかったが、アメリカは対日石油禁輸措置で対抗する。

この禁輸措置は、アメリカの対日政策が抑止のフェーズから強制外交のそれへと移行した画期となったと考えられる（Sagan 1994, p.84）。アメリカはこの「ムチ」によって、日本の行動の巻き戻しを狙ったのだろうが、事態はむしろ逆の展開を見せていく。石油の備蓄量という「締め切り」が設定された日本は、交渉を継続しつつも開戦準備を推進させていくのである。

10 月の東條英機内閣成立以降、日本は対米政策の再検討を行うが、大勢を覆すには至らなかった。またアメリカも、「暫定協定案」による妥協を模索しかけたものの、最終的にいわゆる「ハル・ノート」を通告する。もはや交渉による妥結の見込みはないと判断した日本は、12 月 1 日、対米開戦を決定するのである。

この事例の核心は、圧倒的な力量を誇るアメリカによる強制外交までもが最終的には失敗し、大戦争へと発展したことにあろう。あえて「失敗事例」を冒頭に掲げたジョージの意図は、この例を通じて大国による脅迫（威嚇）の濫用を戒めることにあったのかもしれない。

## ② 1930年代における日本の対中政策

次に、特に1931年9月の満州事変以後の日本の対中政策を例に挙げてみたい。

1933年5月に塘沽停戦協定が成立したことで、満州事変勃発以来続いていた日中間の戦闘状態は一応終息した。とはいえ、正式な講和を結んだわけではなく、日中関係の急速な改善は望むべくもなかった。

停戦以降の日本外務省の対中政策は、一種の強制外交の事例であると解釈できる。日本外務省は、大きくいうと次の四つを柱としていたといえる（特に断らないかぎり、以下この点については金子2018による）。第一に、中国に排日・排日貨活動の防止を厳格に要求することである。排日活動が日本の世論を刺激しないよう、これを未然に抑止することを企図したのである。二つ目は、日本にとって望ましくない「排日関税」などの施策を中国側が講じた場合には、厳談により撤回を求める方針である。これは、すでに実施された政策の取消を外交的圧力を加えながら求める点で、強制外交の一形態といってもよいであろう。第三に、列国による対中共同支援の否定である。外務省は、こうした支援が中国による「以夷制夷」外交を助長することを警戒するとともに、排日活動の原資となることにも神経をとがらせていた（冨塚1999, 53頁）。そして最後に、当面は諸懸案の具体的な解決を求めることをしなかった点である。しかし、外務省が日中関係の清算に向けた具体的なロードマップを描いていたとはいえ、他の主体の動向によって、情勢が意図せざる方向に進む危険性を内包していた。

こうした攪乱要因は、軍部、とりわけ現地陸軍の行動によってもたらされた。35年春には華北分離工作が現地軍主導で強行され、国民党勢力や中国中央軍の華北からの追放などが断行される。加えて、秋には現地軍が華北将領を対象に工作を進め、紆余曲折を経て冀東防共自治政府と冀察政務委員会が成立するのである。これにより中国の抗日意識は著しく高まり、学生を中心に大規模な反日デモが行われた（白井2000, 15-19及び30-32頁）。

そして36年以降、8月の成都事件（中国民衆による邦人記者殺害事件）をはじめ、邦人が殺傷される事件が頻発するのである。日本は、成都事件解決を機に、華北問題の解決や防共協定の締結などの諸懸案の解決を、いわば「強要」に近い形で一方的に中国に要求する（川越・張群会談、白井1983, 112頁）。対して中国は、上海・塘沽停戦協定の廃止等を要求し日本に逆襲する（戸部他2008, 61-65頁）。こうして両者が正面衝突し、交渉は暗礁に乗り上げていく。最終的に交渉は決裂し、「日華交渉はついに完全に停止」（張群1980, 80頁）したのである。37年3月に佐藤尚武外相が登場して、華北分離工作の否定などの政策転換を図ったことはよく知られているが（白井2000, 52-56頁）、そうした政策が実行される前に佐藤は退陣した。そして7月の盧溝橋事件にはじまる日中間の戦闘は、8月の第二次上海事変を機に全面戦争へと突入していくのである。

### ③北朝鮮による核開発問題

最後の事例は、1994年10月の米朝枠組み合意の成立である。これを米国の強制外交の成果と評価する研究もあるが、この事例から、日本はどのような教訓を得られるだろうか(以下、特に断らない限り、白川2021による)。

確かに、1993年3月に北朝鮮がNPT脱退を宣言して以降、クリントン政権は武力行使を検討しており、こうした脅迫が合意に結実した要因であることは確かだろう。他方で、いまだ有事法制が未整備だったこともあり、当時の日本は、米国主導の強制外交に主体的に参加できるアクターではなかった。

但し、枠組み合意以降、米国の政策は、「ムチ」(脅迫)を重視する「強制」から、「アメ」の提供も伴う「関与」政策へと移行した(中山2006, 18頁)。しかしいったん合意が成立すると、何を以て合意違反と認定するかが不明瞭となり、「ムチ」の使用が困難となり、北朝鮮に対し譲歩的に過ぎる、すなわち「アメ」に偏重しているとの批判を招いた(中山2006, 30-31頁)。

ブッシュ政権の成立以降、米国は北朝鮮の高濃縮ウラン計画を把握すると、枠組み合意により実施されていた北朝鮮への重油の提供を中断した。反発した北朝鮮は、2003年1月にはNPTからの脱退を宣言、枠組み合意は事実上崩壊した。米国はコストや責任分担の観点から多国間協議の枠組みにこだわり、最終的に六カ国協議が形成された。米財務省は脅迫の一環として、2005年9月にマカオのBDA(バンコデルタアジア)をマネーロンダリングの懸念先に指定し、北朝鮮関連口座を凍結したが、北朝鮮に経済的な側面で最も影響力を行使しうる中国は、米国の脅迫に反対しつづけた。また、六カ国協議参加各国の政策的優先順位も一致していなかった。米国が北朝鮮の核開発の撤廃を最優先事項としたのに対し、日本は拉致問題の解決を優先する姿勢を維持した。このように、利害関係の異なる多国間で、「ムチ」の実行や交渉順位の一致等を図ることは、困難であることが露呈した。結局、六カ国協議は2009年に崩壊した。

オバマ政権は、2012年2月に核実験等の一時停止を内容とする米朝リープ・デー合意を実現したが、わずか2週間で事実上崩壊した。オバマ政権は中国による北朝鮮に対する影響力に過度に期待し、軍事オプションなどの脅迫の要素が欠落した外交を展開した。

近年は、北朝鮮による挑発行為が繰り返される度に、国連安全保障理事会が安保理決議を通じた制裁措置を実施する形となっている。日本はこの制裁枠組みに参加するとともに、独自の制裁措置を講じている(日本原子力研究開発機構HP及び外務省HP)。今後も、北朝鮮には米国主体の国際社会が「アメ」と「ムチ」を組み合わせながら関与していくしかないように思われるが、安全保障法制の整備などにより「普通の国」に近づきつつある中、日本は北朝鮮に核放棄を求める「多国間による強制外交」の一翼を担う主体として、いかなる「アメ」と「ムチ」を提供すべきなのか、自らの歴史の失敗事例からも学びながら突き詰めた議論が求められている。

## (二) ポスト冷戦の文脈と「アメ」と「ムチ」の信憑性

最後に、冷戦期以降の強制外交を考えるうえで、2つの重要な流れを指摘したい。一つは、冷戦

が終結し、1990年代の国連平和維持活動(PKO)が変容し強制措置を伴っていく過程で、国際社会の紛争管理において、NATOという地域的安全保障を担う多国間同盟組織が軍事的措置の執行機関として活用されるようになったことである。もう一つは、アフガニスタン戦争及びイラク戦争を経て、危機管理において軍事的手段の行使が忌避されていくなか、アメリカの強制外交における脅迫手段(ムチ)として金融制裁の重要性が増してきたことである。

冷戦後の強制外交を考える上で重要な「文脈」は、国際秩序の構造が米ソ二極構造からアメリカ一極構造となり、紛争管理における軍事的強制措置のあり方が変容したことである。冷戦中は東西の対立により大国間の合意が難しく、国連憲章第7章の軍事的強制措置が発動される余地はなかった(納家2003, 52頁)。しかし、冷戦終結後、国連はその後始末をする形で紛争の処理を引き受け、従来非軍事・非強制であったPKOは強制措置の発動を伴うようになった(納家2003, 18-20頁)。湾岸戦争での勝利は主要国の指導者たちに集団安全保障の強化にあたりPKOを紛争地への対応においてさらに活用するという共通認識を生み、PKOは停戦合意を欠く紛争地へと派遣され、難民や民間人の保護だけでなく、紛争当事者に戦闘停止を強いる役割が期待されたのである(納家2003, 20-22頁, Mingst and Karns 2007, pp. 503-507)。この流れの中で、PKOと国連憲章第7章に規定された強制措置との境界は曖昧になっていった。

さらに、1980年代後半以降、地域紛争への対応が必要とされるなか、紛争管理における地域的組織の役割が再評価されることになり、平和維持の分野において、地域的安全保障を担う多国間同盟であるNATOが強制措置の執行機関としての役割を担うようになっていった(納家2003, 24-25頁, Diehl 2007, pp. 538-539)。NATOは、1991年のローマ首脳会議でヨーロッパ内の民族紛争という「リスクへの対応」を新しい戦略概念とし、1992年6月には全欧安保協力会議(CSCE)の平和維持活動を支援することで合意、同年12月にはNATO国防相会議で平和維持活動をNATOの基本任務とした。

国連の紛争管理における武力の使用に関して、注意しておきたいのは、国連憲章は安全保障理事会によって与えられた任務を遂行する準備ができていない軍の存在を想定しているが、実際に常備軍として国連軍や平和維持軍が設置されたことはなく、通常、各任務は危機発生後何も準備ができていない状況から始められることである(Wedgwood 2007, pp. 588-590, Marten 2007, pp. 620-622)。一方、NATO軍は危機発生時に対応可能なように訓練され、危機的状況が軍事措置を必要とし、構成国政府が望んだ場合、国連の平和維持軍よりもはるかに高い軍事力での対応が可能となる。ボスニア・ヘルツェゴヴィナ紛争で、NATOは国連保護軍(UNPROFOR)に参加し、UNPROFOR要員の安全確保のために空爆を行ったが、これは安保理の強制措置をNATOが代行したと考えられる(納家2003, 25頁)。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナやコソヴォでの紛争管理において、NATOの空爆は通常の国家による強制外交における軍事行動に非常に近い機能を担ったが、そこで示されたのは、ジョージが既に論じたように、連携して強制外交を行うことの困難さである(George 1991a, p70)。ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、1993年の安保理決議836で加盟国による国連保護軍支援のための空軍力

使用を認めていたが、国連内部での武力行使に関する不一致により、NATOの大規模空爆は、1995年に起きたスレブレニツァの虐殺の後となった(最上2001, 82-83頁)。また、空爆及び空爆の停止という脅迫は停戦と和平交渉へとつながったが、紛争終結は空爆単独によるというよりは、それまでの経済制裁やクロアチアにおけるセルビア人勢力の敗北との組み合わせによるものと考えられる(Art and Crown 2007, p. 304)。コソヴォでは、和平案を拒否するミロシェヴィッチに対し、NATOは安全保障理事会内の不一致により安保理決議を欠いたまま、限定的に空爆を開始した。ミロシェヴィッチの降伏に至るまで空爆は78日間継続し、規模を拡大してセルビアへの攻撃にまで及んだ。アートとクロニンが、最終的に長期の大規模攻撃に至った点で、強制外交としては失敗例としている(2007, p.304)。

国際介入における連携で行う強制外交は、動機の非対称性が生じやすく、また脅迫の信憑性を確立することが難しい(Jacobsen 2016, p. 481)。ボスニア・ヘルツェゴヴィナにしてもコソヴォにしても、強制を行う側は人道的問題に対する武力介入について見解の不一致があり、脅迫が弱体化した。さらに、こうした事例から、軍事力による脅し、あるいは限定的な軍事力の警告的使用をとまなう強制外交が、大規模な軍事力の使用ほど懲罰やリスクを生み出せないことが論じられている(Pape 1996, pp.18-19, Art and Cronin 2007, p.301, Jacobsen 2016, p. 481)。しかし、多国間で連携しての軍事的措置は、目的達成のための効果よりは軍事的措置の正統性の問題によるところが大きく、NATOの活用は、軍事的効果と正統性のバランスから生じている、まさに文脈に制限された中での選択である。

1990年代は、国連安全保障理事会が経済制裁に代表される非軍事的措置による制裁を、相手の望ましくない行動を変更させる強要の手段として大いに活用していった時代でもある。国連安保理による経済制裁は、冷戦中は2事例に過ぎなかったが、1990年代には湾岸危機での対イラク制裁をはじめとして、12事例までに拡大した。(Oudraat 2007, p. 336)。しかし、1990年代前半の強要を主目的とした経済制裁は、対象国の経済を弱体化させたものの、政治指導者の態度を変化させるには至らず、その意味で効果が弱かった。イラクでは、包括的な経済制裁は一般市民に多大な影響をもたらす一方、フセイン体制は強化された。旧ユーゴスラヴィアでは、戦略的目標の不明瞭さや西側諸国内の不一致が制裁の効果を弱め、ボスニア紛争の終結にはNATOによる軍事行動が必要とされた(Oudraat 2007, p. 339-340)。

1990年代の半ば以降、経済制裁の主目的は強要から拒否及び抑止へと変わり、その方法も包括的制裁から特定の個人・団体を対象とする標的型制裁へと移行した。また、その焦点も次第に対テロリズムへと変化した。これらの変化は、経済制裁の有効性への評価を改善させる結果となった。なぜなら、対象の行動を変化させる強要と比較して、抑止や拒否は容易だからである(Oudraat 2007, p. 340-341)。さらに、標的型の経済制裁は実行しやすく、対テロリズムという目的は支持を得やすい。国連安保理によるリビアへの経済制裁は、リビアがUTA航空772便爆破事件等の容疑者を引き渡した後も継続し、1990年代後半までに、リビアによるテロ活動組織への支援を大きく削減するに至った。

2001年に起きた9.11同時多発テロ事件は、ターリバーン政府のような経済的に孤立した対象への強要がいかに困難かを示すものであったが(Oudraat 2007, p. 341-342)、アメリカがそれまでの貿易禁輸による制裁から、ドルでの決済やアメリカ金融システムの使用を禁止する金融制裁へと経済制裁の主軸を移す契機ともなった。テロ組織の資金を断つために、アメリカ財務省はテロ組織の送金業務に関わった金融機関や企業をアメリカの金融システムから締め出すと脅すことで強制的にアメリカの対テロ戦争に従わせる金融制裁政策を考案し、財務省案を受けて2001年9月24日に発表された大統領令13224では制裁対象の範囲が大幅に拡大された(杉田2020, 46-51頁, Zarate 2013)。この結果、アメリカは、単独の経済制裁を国際制裁へと発展させる強力な制裁体制の構築を、外交政策の強力な道具として用いることが可能となったのである(杉田2020, 46-51頁, Zarate 2013)。

9.11以降、金融制裁はアメリカ安全保障政策で多用され、20年間で10倍以上増加している(The Department of the Treasury 2021, p. 2)。この傾向の背景には、アフガニスタンとイラクでの戦争の経験から、軍事的手段の行使が忌避される情勢がある。また、その使用目的として、テロリズム等の拒否に加えて強制外交が再び重視されており、その典型が2006年以降のイランへの制裁である(杉田2020, 92-99頁, Fishman 2017, pp. 103-104)。核開発を継続するイランに対し、アメリカはイランのサデラト銀行が非イラン系銀行を使ってドル決済を行う手段を封じ込め、イラン産原油の輸出を困難にした。2012年には「愛国者法」第311条に基づいてイラン中央銀行を制裁対象に指定し、国際金融システムから排除した。2012年から2013年にかけてイランのGDPは9%減少し、2013年夏には欧米との交渉によって制裁解除を目指すハッサン・ロウハニが大統領に当選、2015年7月に「包括的共同作業計画」(JCPOA)合意に至ったのである。

JCPOAに至るまでのイランに対する金融制裁は、非軍事的手段を用いた強制外交の成功例として考えられるが、その後、トランプ政権下のアメリカは2018年にJCPOAから離脱し、ジョージが言う強制外交の「アメとムチ」のアメの信頼性を大きく損なわせた(George 1991a, pp.10-11)。軍事的手段が忌避される情勢で、金融制裁は今後も多用されるであろうが、解除の信憑性が低い金融制裁は、交渉と取り引きという強制「外交」の効果的な道具というよりは「処罰」として機能し、緊張の悪化を招く可能性が高い。イランの事例は、懲罰の脅迫と同様に、ポジティブな報酬や保証も信憑性のあるものである必要があるというジョージの議論が、まさに現れた一例と言える。

## おわりに

本稿では、武力行使をちらつかせての平和維持というアレキサンダー・L・ジョージの強制外交論を、特にその「外交」であることに重点を置いて再考し、ジョージ以後の国際政治の文脈からその応用可能性と限界について検討したものである。

脅迫の使用が注目されやすい強制外交であるが、その本質は「説得」であり、交渉と取引こそが鍵となる(George 1991a, pp.4-7)。『強力な説得とは何か』で、ジョージは、強制外交では原則的に

アレキサンダー・L・ジョージ『強力な説得とは何か(Forceful Persuasion)』(1991)と「強制外交」の可能性をめぐって

「アメとムチ」アプローチが用いられるのであり、ある特定の場合における強制外交の機能の成否は、脅迫や制裁（ムチ）にのみ依存するのか、それとも脅迫に報酬を組み合わせるかにかかっていると論じる（George 1991a, pp.10-11）。外交目的の達成において、いかに「アメ」を強制と組み合わせるか、という点の重要性は、異なる文脈でも同様であり、第三節で示した事例で再確認できる。真珠湾に至る過程ではアメリカに、日中戦争に至る過程では日本に、「アメ」の提供によって「説得」をより効果的に機能させるという点が欠けていた。これは軍事力に限った問題ではなく、日米開戦に至る過程での石油の対日禁輸措置や現在の金融制裁が示すように、非常に強力な非軍事的措置でも、その「力」をどのように効果的に用いるか、という点では同じである。

また、アメとムチの信憑性について、冷戦終結以降の文脈で、武力行使において多国間の枠組みが重要視され、様々なアクターが関わるようになったことは、脅迫の信憑性を薄れさせ、その効果を下げる結果となっている。とはいえ、正統性の低い外交が国際的な支持を得ることは難しく、多国間の枠組みそのものが問題とされるよりは、ジョージが言うようにリーダーシップの問題として考慮する必要があるだろう（George 1991a, pp.71）。このリーダーシップの重要性をジョージが指摘していることは、今後改めて考察したい。

さらに、外交の復権という視点から考えれば、宥和（appeasement）・関与（engagement）・予防（preventive diplomacy）などとの比較が必要であろう。ジョージは、宥和政策については、手厳しいが（クレイグ・ジョージ／五味他、1997/2004）、抑止論者から手ひどい批判を受けた関与政策（カピー・エバンス／福島 2002, pp.60-90, Evans 2014）や予防外交（森本 1996、堂之脇 1999、伊藤 2000、納家 2003）とジョージの強制外交論とは親和性も高い。今回論じられなかった意思決定過程の問題と共に、今後の課題としたい。

※本稿の分担は、はじめに・第一節・第二節：武田、第三節（一）：金子、第三節（二）・おわりに：藏田。但し、すべての個所について、協議した。

#### 引用・参考文献

- アトリー, J. G. (1989) 『アメリカの対日戦略』(五味俊樹訳) 朝日出版社.  
伊藤健一編 (2000) 『現代予防外交論』フォレスト出版.  
白井勝美 (1983) 『中国をめぐる近代日本の外交』筑摩書房.  
——— (2000) 『日中戦争 和平か戦線拡大か』新版(中公新書)中央公論新社(初版1967).  
大西健 (2019) 「強要・強制外交——その概要と特徴」『ブリーフィング・メモ』(2019年3月).  
小川伸一 (2022) 「北朝鮮の核・ミサイル脅威と日本の安全保障—抑止論の視点から—」, 中戸祐夫ほか編『北朝鮮研究の新地平 理論的地域研究の模索』晃洋書房.  
金子貴純 (2018) 「日本外務省の対中「静観主義」外交の論理とその展開 1933-1936」『大東法政論集』27.  
カピー, D., P. エバンス／福島安紀子著・訳 (2002) 『レキシコン・アジア太平洋安全保障対話』日本経済評論社.  
クレイグ, G. A. A. L. ジョージ (2009) 『軍事力と現代外交——歴史と理論で学ぶ平和の条件』新版(五味俊樹・木村修三・高杉忠明・滝田賢治・村田晃嗣共訳) 有斐閣(初版1997).  
ジョージ, A. A. ベネット (2013) 『社会科学のケース・スタディ——理論形成のための定性的手法』(泉川泰博訳) 勁草書房.  
柴山太編 (2014) 『関西学院大学総合政策学部リサーチプロジェクト講座 日米関係史研究の最前線』関西学院大学出版会.  
白川義和 (2021) 『多国間強制外交と非核化合意』拓殖大学大学院学位請求論文.

- 杉田弘毅 (2020) 『アメリカの制裁外交』(岩波新書) 岩波書店.
- 須藤真志 (1986) 『日米開戦外交の研究: 日米交渉の発端からハル・ノートまで』 慶応通信.
- 張群著・古屋奎二訳 (1980) 『日華・風雲の七十年 張群外交秘録』サンケイ出版.
- 土山實男 (1986a) 「アレクサンダー・L・ジョージの外交政策理論」『国際政治』82.
- (1986b) 「危機管理の外交政策理論」『青山国際政経論集』6.
- (1988) 「抑止失敗の外交政策理論」『国際政治』90.
- (2002) 「危機管理理論とその変容」木村汎編『国際危機学』世界思想社.
- (2014) 「国際危機と危機管理」『安全保障の国際政治学』(第2版) 有斐閣 (初版2004).
- 堂之脇光朗編 (1999) 『予防外交入門』フォレスト出版.
- 特集「東アジアにおける日米開戦の視座—政策決定過程と史料分析からの再検討—」(2009) 『東アジア近代史』12.
- 戸部良一・服部龍二・富塚一彦 (2008) 「『日本外交文書』昭和期Ⅱ第一部第五卷所収「川越・張群会談」関係文書について」『外交史料館報』22.
- 富塚一彦 (1999) 「1933、4年における重光外務次官の対中国外交路線—「天羽声明」の考察を中心に」『外交史料館報』13.
- 中山俊宏 (2006) 「「ならず者国家」と条件つき関与政策—米国の対北朝鮮政策を中心に」, 小此木政夫編『現代東アジアと日本3 危機の朝鮮半島』慶應義塾大学出版社.
- 納家正嗣 (2003) 『国際紛争と予防外交』有斐閣.
- 細谷千博 (1995) 「真珠湾への道」(『日米関係通史』東京大学出版会).
- 森本敏・横田洋三編 (1996) 『予防外交』国際書院.
- 森山優 (2015) 「日米交渉から開戦へ」, 筒井清忠編『昭和史講義—最新研究で見る戦争への道』(ちくま新書) 筑摩書房.
- 最上敏樹 (2001) 『人道的介入』(岩波新書) 岩波書店.
- 日本原子力研究開発機構ホームページ: 「北朝鮮核問題: 経緯 (1)」  
URL: [https://www.jaea.go.jp/04/iscn/archive/nptrend/nptrend\\_01-05.pdf](https://www.jaea.go.jp/04/iscn/archive/nptrend/nptrend_01-05.pdf)
- 外務省ホームページ: 北朝鮮 (North Korea) 基礎データ  
URL: [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/data.html#section3](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/data.html#section3)
- Art, R. J. and P. M. Cronin eds. (2003). *The United States and Coercive Diplomacy*. Institute of Peace Press.
- (2007) Coercive Diplomacy. In C. A. Crocker et al. ed. *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace.
- Bratton, P. C. (2005) When is Coercion Successful and Why Can We Agree on It? *Naval War College Reviews*, Summer 2005, Vol.58, No.3, p.99.
- Caldwell, D. and T. McKeown ed. (2003) *Diplomacy, Force and Leadership: Essays in Honor of Alexander L. George*. Westview Press.
- Caldwell, D. (2019) *Alexander L. George: A Pioneer in Political and Social Sciences*. Springer.
- Diehl, P. F. (2007) New Roles for Regional Organizations. In C. A. Crocker et al. ed. *Leashing the Dogs of War*. United States Institute of Peace.
- Evans, P. (2014) *Engaging China: Myth, Aspiration, and Strategy in Canadian Policy from Trudeau to Harper*. University of Toronto Press.
- Fishman, E. (2017) Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare. *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 6 (Nov./Dec.), pp. 102-110.
- Ganguly, S. and M. R. Kraig (2005) The 2001–2002 Indo-Pakistani Crisis: Exposing the Limits of Coercive Diplomacy. *Security Studies* 14, Suppl. 2.
- George, A. G. (1969) The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decisionmaking, *International Studies Quarterly*, vol.13, June 1969, reprinted in Caldwell 2019.
- (1972) The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy. *American Political Science Review*, vol.66, no.3, September.
- (1987) Ideology and international relations: A conceptual analysis. *Jerusalem Journal of International Relations*, Vol.9, No.1.
- (1991a) *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy to an Alternative to War*. U.S. Institute of Peace.
- (1991b) *Avoiding War: Problem of Crisis Management*. West view Press.
- (1993) *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*. U.S. Institute of Peace.
- (2000) The Role of Diplomacy: A Continuing Dilemma for U.S. Foreign Policy. In H. W. Brands ed. *The Use*

- of Force after the Cold War*. Texas A & M Press.
- (2003) Analysis and Judgement in Policy Making. In S. A. Renshon and D. W. Larson, eds. *Good Judgement in Foreign Policy: Theory and Application*. Rowman and Little Field.
- (2006) *On Foreign Policy*. Paradigm Publishers.
- George, A. L. and D. K. Hall eds. (1971) *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*. Little, Brown and Company.
- George, A. L. and R. Smoke (1974) *Deterrence in American Foreign Policy*. Columbia University Press.
- (1989) Deterrence and Foreign Policy”, *World Politics*, Vol.41, No.2, January.
- George, A. L. and W. E. Simons eds. (1994) *The Limits of Coercive Diplomacy*. Westview Press.
- George, J. L. (2019) Recollections of Alex George. in Caldwell 2019.
- Jacobsen, P. V. (2010) Coercive Diplomacy. In A. Collins ed. *Contemporary Security Studies*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford University Press.
- (2016) Coercive Diplomacy. In C. M. Constantinou et al. ed. *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Ch. 38. Sage.
- Levy, J. (2008) Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contribution of Alexander George. *Political Psychology*, Vol.29, No.4, August.
- Marten, K. (2007) Is Stability the Answer? In C. A. Crocker et al. ed. *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace.
- Mingst, K. A. and M. P. Karns (2007) The United Nations and Conflict Management. In C. A. Crocker et al. ed. *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace.
- Oudraat, C. (2007) Economic Sanctions and International Peace and Security. In C. A. Crocker et al. ed. *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace.
- Palmer, B. (2006) Alexander George, ‘giant’ in International relations, dead at 86. *Stanford Report*, August 23.
- Pape, R. A. (1996) *Bombing to Win: Air Power and Coercion*. Cornell University Press.
- Reynolds, D. (2001) *From Munich to Pearl Harbor: Roosevelt’s America and the Origins of the Second World War*. Ivan R. Dee.
- Sagan, S. D. (1994) *From Deterrence to Coercion to War: The Road to Pearl Harbor*. In A. L. George and W. E. Simons eds. *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2<sup>nd</sup> ed. Westview Press.
- Schelling, T. C. (1966) *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1966.
- Spector, R. (1985) *Eagle Against the Sun: The American War with Japan*. Vintage Books.
- Stein, J. G. (2019) Alexander George as Architect, Engineer and Community-Builder. In Caldwell 2019.
- The Department of the Treasury (2021) The Treasury 2021 Sanctions Review. October, 2021. <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>.
- Wedgwood, R. (2007) War and Law: The Dilemmas of International Law and Coercive Enforcement In C. A. Crocker et al. ed. *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace.
- Zarate, J. (2013) *Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. Public Affairs. (Kindle).