

ブリーフィング・メモ

強要・強制外交—その概念と特徴

政策研究部グローバル安全保障研究室 大西健

軍事力を物理的な力として用いる場合、直接的に行使するだけでなく、その威嚇によっても目的を達成することが可能である。軍事力行使の脅しに基づく戦略としては抑止（deterrence）、そしてこれと対をなす位置づけにある強要（compellence）、あるいは強制外交（coercive diplomacy）と呼ばれる戦略が存在する。冷戦期は政策・研究の両面において抑止が中心であったし、現在でもその重要性は衰えていない。その一方で冷戦後は強要・強制外交の実践が目立つようになり、研究も増えてきている。例えば、米国が90年代以降、各種の制裁や軍事力行使の威嚇を用いて北朝鮮に核開発の断念を繰り返し迫っているのも、強要・強制外交の事例と捉えることができる。しかし、抑止については広く知られている一方で、強要・強制外交についてはあまり理解が広がっていない。そこで本稿では、強要及び強制外交の概念と特徴についてまとめることとしたい。

金字塔的研究—シェリングとジョージ

「Compellence」（先述の通り、日本語では「強要」と訳される）という言葉を作り、その概念を明確化したのはトマス・シェリングである（Schelling 1966）。まずシェリングは軍事力によって目的を達成する方法を、力づく（brute force）と強制（coercion）の2つに大別した。前者は、他者の意思に関係なく、力によって直接目的を達成するという方法である。例えば、存在してほしくない物や人を破壊・殺傷して排除する、他者の所有物が欲しい場合に力で奪う、といった行動が該当する。これに対し強制は、威嚇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ことで目的を達成する方法である。先の例を踏まえるならば、こちらの要求に従い、相手側が特定の物を廃棄したり、こちらに差し出したりするように仕向けることが目指される。強制が成功した場合、相手側は本来そうしたくないと思っているものの、脅しのために、自らそうすることを選んで、要求されたように振る舞うことになる。

シェリングはこの力づくと強制の区別と、目的が現状の変更か維持かの違いとを組み合わせることで、軍事力の機能を4つに区分した（表参照）。力づくで現状を変更する試みは攻撃（offense）である。他者が持つ何かを力で直接奪取したり、破壊したりすることが該当する。逆に、力づくで現状を維持する試みは防御（defense）である。他者による侵略を受けた場合に、侵略部隊を力で排除し、相手の行動を阻止してしまうことなどが該当する。同じく現状維持という目的を、強制によって実現しようとするのが抑止である。相手側に対して特定の行動をとらないことを要求し、もしその行動をとったら罰を与える、あるいは力づくでそれを阻止すると脅すことで、相手がかつともそうした行動に出ないように仕向けることが目指される。

	力づく	強制
現状変更	攻撃	強要
現状維持	防御	抑止

（Schelling 1966 及び Schaub 1998, 44 の表を基に作成）

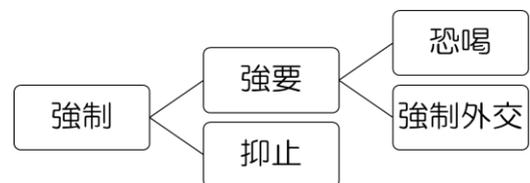
そして、強制で現状を変更する試みが強要である。強要では抑止とは逆に、相手側に対して特定の行動をとることを要求し、これを聞き入れないならば痛い目に合わせる、あるいは力づくで目的を実現すると脅すことで、相手側が要求通り行動するように誘導しようとする。具体的な要求内容としては、相手が行っていない新しい行動を始めること、相手が現在行っている行動を止めること、相手がすでに行ってしまったことを原状回復することなどがありうる。これらはいずれも、今現在の状況を変える形で相手側が動くことを要求している。このように、強要は現状を変えるために威嚇を用いる戦略であり、同じ威嚇に依拠する戦略であっても抑止とは異なり、より能動的な性格を備えている。また、現状変更が目的であっても、相手が自ら選んで要求された行動をとることが目指されるのであり、実際に力づくで現状を変更する攻撃とも異なる。

シェリングと並び、強制戦略の研究に大きく貢献したのがアレクサンダー・ジョージである (George et al. 1971; George and Simons 1994)。シェリングが提示した強要は、何もしていない相手に対して特定の行動をとるよう迫る攻勢的な形でも、相手が何か望ましくない行動をとった場合にそれへの対応として行動の変更を迫る防勢的な形でも用いることができる。ジョージは両者を区別して、攻勢的な強要を恐喝 (blackmail)、防勢的な強要を強制外交 (coercive diplomacy) と呼び、後者について議論を展開した。彼はこの攻勢・防勢の区別に加えて、脅しや圧力のみならず、交渉などの外交的側面を重視することも強制外交の語を用いる理由として挙げている。また、シェリングがゲーム理論の知見を用いて演繹的に強要の特徴を分析したのに対し、ジョージと共著者たちは比較事例研究を通じて、帰納的に強制外交の成功条件を考察した。

強要・強制外交は魅力的な戦略である。力づくで目的を達成することに比べ、威嚇のみで相手がこちらの言うことを聞けば、より効率的に目的を達成することができる。また目的の性質によっては、そもそも直接達成することが不可能であり、他者の行動を変えることでしか実現できないこともある。例えば、ある国が大量破壊兵器を保有することを阻止したい場合に、すでに存在する兵器を排除することは力づくでも可能であるが、相手に大量破壊兵器開発プログラムを放棄させるには、相手自身に開発をあきらめるという決心をさせる必要があり、これは力づくでは実現不可能である。このように、相手側の意思に影響を与える方法として、強要・強制外交は抑止と並び世界で広く用いられる戦略となっている。

言葉と概念の混乱

シェリングとジョージの概念整理をまとめると、強制は強要と抑止の双方を包含する概念であり、強制外交は特定の種類の強要を指した概念である (図参照)。しかしその後様々な論者がこの分野の研究を進めていく中で、同じ言葉を異なる意味で用いたり、別の言葉が用いられるようになるようになり、混乱を招きやすい状況にある。例えば強制は、図における強要の位置にある戦略を指す言葉として用いられることもある (Pape 1996)。また、図における強制の代わりに強制外交の語を強要と抑止の双方を包含する形で用いたり (Sperandei 2006)、戦略強制 (strategic coercion) といった新しい言葉を作り出す場合もあり (Freedman 1998)、様々な論者が多様な言葉を用いて議論を展開している。



(Jakobsen 2011, 155 の図を基に作成)

言葉の使い方に密接にかかわる定義上の論点の一つが、実際の軍事力行使の扱いである。抑止の場合、脅しを実践に移して軍事力行使に踏み切るのは、相手が要求に反して特定の行動をとった場合であり、これはすなわち抑止の失敗を意味している。抑止は受動的かつ静的な戦略であり、線を引き、脅しをかけた後は、相手側がその線を越えないまま留まり、その結果抑止側も何も行動せずにすむことが期待される。

これに対し、強要は軍事力行使の威嚇に加え、実際の軍事力行使を含みうる。強要の場合には現状が望ましくないため、強要を用いる側がイニシアティブをとって相手側に働きかける必要がある。すなわち、相手が要求を受け入れて特定の行動をとるまで、圧力をかけ続けることが必要になる。強要における軍事力行使は、要求を呑まなければさらなる痛み・損害を与えるという例示の機能が期待されており、相手側の損得勘定に影響を与えることで、さらなる被害を避けるために強要側の要求を呑むという決定をするように誘導することを目指しているのである。

しかし、どの程度の軍事力行使であれば強要・強制外交の範疇に留まるかについては、論者により意見が異なる。もちろん、軍事力行使によって直接目的を達成してしまったのであれば、これは力づくでの目的達成であり、強要は失敗したことになる。一方、大規模な軍事力行使であっても力づくでの目的達成に至らず、相手の行動を変えることを目指しているのであれば、強要の範囲内と捉えることもできる。例えば、第二次世界大戦やベトナム戦争における戦略爆撃を（成否は別として）強要の事例とみる研究もある（Pape 1996）。これに対し、ジョージはあくまで軍事力行使が「限定的」に留まる場合を強制外交の事例とみなし、本格的な軍事力行使そのものが強制外交の失敗を意味すると考えた。同様の立場から、戦争における強要（wartime compellence）と強制外交を区別するなど、新しい言葉の導入も含めて概念を細分化する論者もいる（Art and Greenhill 2018）。また中には、強制外交は威嚇の使用に留まるとして、実際の軍事力行使を含めない論者もいる（Haun 2015）。

軍事力行使についての立場の違いは、ある事例が強要・強制外交として成功したかどうかの評価についても違いをもたらす（Bratton 2005）。概念の整理で限定的な軍事力行使という基準を用いる場合には、何をもち「限定的」とするかが大きな問題となる（Jakobsen 2011）。他方、力づくでの目的達成に至らなければ強要と捉える場合、現状を変えるための軍事力行使は、既成事実化、殲滅戦争、特殊部隊による人質奪還など、他者の意思にかかわらず目的を直接達成する限られた種類の軍事行動以外は、現実生じた戦争のほとんども含め強要ということになる。この立場をとる場合は、結果を成功・失敗の2つに分けるのではなく、相手側が要求を呑むに至るまでに用いられた軍事力の程度により、成功の度合いを評価することが望ましい。例えば、わずかな回数の戦闘の後に相手に要求を呑ませた場合と、全面戦争の末に敗北間近まで相手を追い詰めて初めて要求を受諾させた場合とでは、前者のほうが強要としての成功度は高いことになる（Pape 1996）。

このように、強要・強制外交の分野では言葉と概念の整理の仕方が論者によって異なる状況にある。そのため個々の議論に触れる際に、その中ではどのような言葉・概念の使い分けがなされているのかに注意を払う必要がある。

懲罰と拒否

抑止と同様、強要・強制外交で用いられる圧力も、大きくは懲罰と拒否に分けることができる。どち

らも相手の損得勘定に影響を及ぼそうとするが、計算のどの部分に働きかけるのかが異なる。懲罰型の圧力は、相手が現在の行動から得られるはずの利益を上回るほどのコストを、その行動に対する罰として相手に科すとの脅しである。拒否型の圧力は、相手が現在の行動から得られるはずの利益の獲得を阻止するとの脅しである (Johnson et al. 2002)。

純粋形を想定すれば、懲罰は相手側が現在の行動を継続する能力には一切損害を与えず (そもそも与えることができない場合もある)、それ以外の側面で損害を与える形をとる。そのため、いくら相手にコストを与え続けようと、相手は現在の行動を継続可能であり、行動を変更しろとの強要側の要求を呑むかどうかの決定権は相手側に残り続ける (Freedman 1998)。身近な例としては、ゲームばかりしている子供に対し、ゲームを止めないならお小遣いを減らすと脅す状況が当てはまる。お小遣いを減らすという懲罰は、実行したところで今遊んでいるゲームができなくなるわけではない。しかし全体としての損得勘定から、子供がゲームを止めるという行動を選ぶことが期待されているのである。

これに対し拒否の場合は、相手側が現在の行動を継続する能力を低下させるか、行動継続を力ずくで阻止する構えを見せて相手の行動変化を狙う。そのため、もし拒否型の圧力が実行され続けると、そもそも相手側に現在の行動を継続する能力がなくなってしまい、力ずくでの目的達成へと行きつくことになる (Freedman 1998)。この意味で、拒否による強要・強制外交と力ずくでの目的達成は、程度の違いという見方もできる (Byman and Waxman 2002)。先の例を踏まえるならば、お小遣いを減らすのではなく、ゲームを取り上げると脅すのが拒否型の圧力の例である。この場合、脅しの実行は、子供がゲームで遊ぶこと自体を不可能にしてしまう。既存の研究では懲罰よりも拒否のほうが有効との議論が有力であるが (Pape 1996, Art and Cronin 2003)、どのような状況下であれば懲罰が有効かについてはさらに研究する必要がある。

成功条件

シェリングとジョージらの研究以降、様々な研究者が強要・強制外交の成功条件を探ってきたが、依然としてコンセンサスは得られていない状況にある。これまで検討されてきた条件のうち、複数の研究が重要性を指摘しているものには、①対決が生じている事項について強要側が相手側より大きな利益・強い動機を持つ、②脅しの内容が深刻で信憑性がある、③プラスの誘因の使用 (ムチだけでなくアメを使う)、④国内支持の存在、⑤強いリーダーシップの存在、⑥相手側に対する外部からの支援の不在、といった条件がある。また重要性について意見が分かれるものの、①要求内容の大きさ、明確さ、公表の程度、②要求に伴う緊迫性の程度、③例示的軍事力の使用、④国際的支援の存在、といった条件についても重要性を指摘する研究がある (他箇所でも示した研究のほか、Blechman and Wittes 1999 等も参照)。

成功条件について意見が分かれる原因の一つとなっているのが、実証で用いる事例の違いである。強要・強制外交の概念は多様な文脈に当てはめることができるため、ある文脈において成功するために重要な条件が別の文脈では重要でなくなるか、そもそも満たされる見込みがないこともありうる。例えば、人道的介入や平和作戦の文脈で強要・強制外交を用いる場合、他者の紛争に第三者として介入するため、「強要側が相手側より大きな利益・強い動機を持つ」という条件を満たすことは基本的に困難である。こうした状況下での強要・強制外交の成功には、強要側自身の利益が深く関わる文脈とは異なる条件が

必要になる可能性がある。これを踏まえると、成功条件をより正確に理解していく上では特定の文脈に焦点を絞って考察を進めることも有用と思われる。他方、強要・強制外交に特化した新しいデータセットも構築されており、多数事例のデータを用いた定量的研究も可能になっている（Sechser 2011）。複数の研究手法を組み合わせた考察が進むことで、因果関係のさらなる解明が期待される。

おわりに

本稿では、強要・強制外交の概念と特徴を概観した。先にも述べた通り、強要・強制外交は成功すれば軍事力行使のコストなしに現状を変更できる魅力的な戦略である。しかし、相手側が威嚇に屈しなければ、強要側は脅しを実行に移し、相手が要求を呑むまで圧力をかけ続ける必要がある。もし圧力を強めても相手が要求を呑まなければ、強要側は力づくで目的を達成するか、目的達成を諦めるかの選択を迫られることになる（George and Simons 1994）。また、相手側も強要側の行動を変えるべく対抗手段をとるため、強要・強制外交は一方通行ではなく、強要側と相手側の相互作用となる（Freedman 1998; Byman and Waxman 2002）。強要・強制外交を用いる場合は、こうしたリスクや困難を踏まえておく必要がある。内戦等への介入が依然として頻発していることに加え、今日では大国間競争の復活も指摘されており、各国は現状を自身にとって望ましいように変えるため、強要・強制外交をますます利用していくと思われる。今後も強要・強制外交の研究を通じて知見を積み重ね、政策ツールとしての有効性と限界を明らかにしていくことが必要といえる。

参考文献

- Art, Robert J., and Kelly M. Greenhill. "Coercion: An Analytical Overview." In *Coercion: The Power to Hurt in International Politics*, edited by Kelly M. Greenhill and Peter Krause, 3-32. New York: Oxford University Press, 2018.
- Art, Robert J., and Patrick M. Cronin, eds. *The United States and Coercive Diplomacy*. D.C.: United States Institute of Peace Press, 2003.
- Blechman, Barry M., and Tamara Cofman Wittes, "Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy." *Political Science Quarterly* 114, no. 1 (1999): 1-30.
- Bratton, Patrick C. "When Is Coercion Successful? And Why Can't We Agree on It?" *Naval War College Review* 58, no. 3 (2005): 99-120.
- Byman, Daniel, and Matthew Waxman. *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Freedman, Lawrence. "Strategic Coercion." In *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, edited by Lawrence Freedman, 15-36. New York: Oxford University Press, 1998.
- George, Alexander L., David K. Hall, and William E. Simons. *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- George, Alexander L., and William E. Simons, eds. *The Limits of Coercive Diplomacy*. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 1994.
- Haun, Phil. *Coercion, Survival, and War: Why Weak States Resist the United States*. Stanford:

Stanford University Press, 2015.

Jakobsen, Peter Viggo. "Pushing the Limits of Military Coercion Theory." *International Studies Perspectives* 12, no. 2 (2011): 153-170.

Johnson, David E., Karl P. Mueller, and William H. Taft, V. *Conventional Coercion Across the Spectrum of Operations: The Utility of U.S. Military Forces in the Emerging Security Environment*. Santa Monica: RAND, 2002.

Pape, Robert A. *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

Schaub, Gary, Jr. "Compellence: Resuscitating the Concept." In *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, edited by Lawrence Freedman, 37-60. New York: Oxford University Press, 1998.

Schelling, Thomas C. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press, 1966.

Sechser, Todd S. "Militarized Compellent Threats, 1918-2001." *Conflict Management and Peace Science* 28, no. 4 (2011): 377-401.

Sperandei, Maria. "Bridging Deterrence and Compellence: An Alternative Approach to the Study of Coercive Diplomacy." *International Studies Review* 8, no. 2 (2006): 253-280.