
【研究ノート】

国際政治における既成事実化とは何か

宇垣 承明

<要旨>

昨今、中露を筆頭に既存の秩序や利益構造を変更しようとする国家が、従来のような武力行使や威圧とは異なる手段で現状変更の既成事実化を企図しているとする指摘が相次ぐ。現行の秩序や利益配分に挑戦する国家への対応は国際社会が直面する問題であり、既成事実化という視角からそのような国家の行動を読み解こうとする研究者は増えつつあるが、その研究はいまだ発展途上にある。本稿は既成事実化に関する先行研究を概観しつつ、その概念と成立のメカニズムについて考察するものである。今後既成事実化戦略の成否を分ける要因やその抑止条件などに研究の裾野が広がることが予想されるが、本稿の考察がその一助となることを期待したい。

はじめに

今日、アメリカの覇権的地位の揺らぎに伴い、既存の秩序や利益配分を変えようとする国家の行動が活発化しているが、その方法には戦争や威圧といった伝統的な手法とは異なる点が多々見られる。例えば、中国による南シナ海における活動や、ロシアによるクリミア・セヴァストポリ併合は、いずれも領土・領海の拡張という古典的な試みでありながら、露骨な形での武力行使や直接的な対峙を避け、当事国や国際社会の黙認を引き出そうとする意図が見て取れる。そのような国家の狙いは、自らに都合の良ように一方的な現状変更を成し遂げ、それを既成事実化することにあると指摘されている¹。

中露が直接的な武力行使を避けて現状変更を図ろうとする背景には、近年の国際環境の変化があるだろう。冷戦終結以降、グローバリゼーションの進展により国家間の相互依存は深化し、経済、社会、環境に関する超国家的な課題を解決するため協調を

1 Dan Altman, "By Fait Accompli, Not Coercion: How States Wrest Territory from Their Adversaries," *International Studies Quarterly*, vol. 61, no. 4 (December 2017), pp. 881–891.

進めた²。その一方で、新興国の台頭、非国家主体及び多国籍企業の影響力の増大、情報及び金融ネットワークの拡大により、パワーの拡散が進んだ³。また、世界的な戦争に対する忌避感の強まりは、力による現状変更を認めない領土規範の原則をより強固なものとし、武力行使に伴う道義的なコストを著しく高めた。このような国際社会の変化を受け、現状変更を企図する国々は、露骨な形で武力行使や国際法への明白な抵触を避けるため軍事と非軍事の境界を曖昧にした戦略を志向するようになっていった。

既成事実化戦略はこのような狙いの下に実施される戦略であるが、それが国際政治学で最初に言及されたのは冷戦期の抑止研究の中であった⁴。米ソが相互確証破壊の下に睨み合いを続ける中で、既成事実化戦略は主に抑止失敗の一形態として考察された。抑止側のコミットメントの間隙を突き、相手に黙認を強いるという既成事実化戦略のロジックは今日においても変わっていない。既成事実化戦略は既存の利益構造の変更を企図する国家にとり戦争や威圧に代わる現状変更手段として有効な選択肢の一つであり、その抑止策や対抗手段を講じる上でも既成事実化がどのようなメカニズムを通じて成立するかを読み解いていくことが求められよう。既成事実化戦略を読み解こうとする研究者は昨今増えつつあるが、いまだその研究は発展途上にあり、特に概念の精緻化と因果関係に対する分析が不十分である。このような問題認識の下、本稿は先行研究を概観した上で既成事実化という概念とその成立するメカニズムをどのように捉えるべきかを考察する。

1. 先行研究

(1) 冷戦期における既成事実化戦略研究

冷戦期、米ソの相互確証破壊に基づく相互抑止の下、既成事実化戦略は現状変更に伴うエスカレーションを回避し得る有効な戦略であるとして分析の対象となり、徐々にその概念の輪郭が形作られた。戦後の国際秩序の文脈で、そのような既成事実化戦

2 Waheeda Rana, "Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts," *International Journal of Business and Social Science*, vol. 6, no. 2 (February 2015), pp. 290–297.

3 Charles Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (New York: Oxford University Press, 2013); United States National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (December 2012).

4 国際政治学において「既成事実化」という言葉は、現状変更のための戦略を指す場合と、現状変更が固定化する現象を指す場合とがある。本稿においては混同を避けるため、前者を意味する場合は「既成事実化戦略」を、後者を指す場合は単に「既成事実化」を用いる。引用元の英字論文が単に *fait accompli* の語を用いていた場合でも、文脈等から明らかに前者を意味していると判断される場合は「既成事実化戦略」の語を当てる。

略の特性について最初に言及したのはヘンリー・キッシンジャー (Henry Kissinger) である。彼は、大量報復戦略が信憑性を失いつつある中、西側が備えなければならない主要な脅威の一つとしてソ連による既成事実化戦略を通じた勢力圏の拡大を挙げ、その特性として防衛側が強いられる抑止から強要への政策転換や侵略者への心理的なレバレッジ、時間経過による優位性の獲得などを指摘している⁵。これらは後の研究者によってたびたび指摘される既成事実化戦略の中核的な要素であり、キッシンジャーの慧眼が窺える。

アレクサンダー・ジョージ (Alexander George) とリチャード・スモーク (Richard Smoke) は、既成事実化戦略が抑止の失敗として生起することに注目し、その特性を分析した。彼らによると既成事実化戦略とは、抑止国にコミットメントを再強化する時間を与えることなく一方的に現状を変更する戦略である⁶。抑止国によるコミットメントが小さく、事態をコントロールし得ると判断した際に侵攻国は一方的な現状変更を実行し、多大なリスクとコストを負って原状回復を図るかどうかの選択を抑止国に対して迫る。抑止国がエスカレーションのリスクから原状回復を断念した場合、既成事実化は達成される⁷。

グレン・スナイダー (Glenn Snyder) とポール・ディーシング (Paul Diesing) もまた、既成事実化に危機戦略としての優位性を見出した。彼らによると、既成事実化戦略とは相手に対応の時間を与えることなく一方的かつ迅速に事態の収束を図る戦略であり、その利点は「役割の交代」を相手に強いることで後の交渉における優位性を得ることにある⁸。すなわち、一方的な変更を達成した挑戦者が新たに防衛側となる一方で、防衛側は挑戦者の立場に転じて事態をエスカレートさせるかどうかのリスクを背負うことになる。彼らが既成事実化戦略に見出したこの優位性は、防衛側の抑止から強要への政策転換や侵略者への心理的なレバレッジを指摘したキッシンジャーの分析と通底している。

以上見てきたように冷戦期において既成事実化戦略は、米ソを念頭に核戦争へのエスカレーションを危惧する相手国が抑制的な対応をとることを予期しつつ、一線を越えない範囲での現状変更を達成する戦略として理解された。

5 Henry Kissinger, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy* (New York: Harper & Brothers, 1961), pp. 72–73.

6 本稿では「コミットメント (commitment)」を「他者の行動に働きかけることを目的として、所与の状況において取る行動を予め定めること」として使用する。Thomas Schelling, *Strategies of Commitment and Other Essays* (Cambridge: Harvard University Press, 2006), pp. 1–2.

7 Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1974), pp. 536–540.

8 このような特徴から彼らは既成事実化戦略を「ゲームが終わったこと、そして敗北を受け入れるしかないことを相手につきつける」と表現している。Glenn Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1977), pp. 226–228.

(2) 冷戦後

冷戦終結後、グローバリゼーションの進展に伴い国家間の相互依存が深化し、戦争に対する忌避感情が共有されるに従って武力行使のハードルがかつてないほど高まった。この結果、戦争へのエスカレーションを危惧する相手国の自己抑制に乗じて、低強度の手段で現状変更挑戦しようとする誘因が、既存の国際秩序や利益構造に不満を抱く国家の間に生まれるようになった。近年になり、伝統的な手段によらない現状変更行動が目立つようになるにつれ、そのような行動を既成事実化戦略という視点から分析しようとする研究者が現れた。彼らは、計量分析や事例分析を通じ、あるいはゲーム理論を用いてその特徴やメカニズムを読み解こうとしている⁹。

既成事実化戦略に対する関心を引き起こす直接のきっかけとなったのは、2014年のロシアによるクリミア・セヴァストポリ併合の試みであろう。複数の研究者がロシアの行動に伝統的な侵略とは異なるものを見出し、その目的が一方的な現状変更の既成事実化にあるとしたうえで評価・分析を試みている。彼らによると、ロシアの行動で特に特徴的なのはその活動を閾値以下 (below the threshold) に留めるようとする周到な着意にある¹⁰。標章のない兵士や非軍事要員、第五列や現地分離派勢力の活用、プロパガンダ、サイバー攻撃の併用は、国際法への明白な抵触を避け、ウクライナ政府による「自動的かつ頑強な (automatic and robust)」抵抗を回避し、ひいてはNATOによる介入の口実を排除するための方策であると指摘されている¹¹。また、中国による南シナ海での人工島の建造や行政圏の拡大も領有権を既成事実化するための試みと指摘されて久しく、その戦略は研究者の関心を集め続けている¹²。中国もロシアと同様に、公然とした軍事力行使ではなく準軍事的 (para-military)、非物理的

9 Jahara Matisek, "Shades of Gray Deterrence: Issues of Fighting in the Gray Zone," *Journal of Strategic Security*, vol. 10, no. 3 (October, 2017), pp. 1–26; Michael Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle: United States Army War College Press, 2015), pp. 36–38; Wes Mitchel and Jakub Grygiel, "'Salami-Slicing' and Deterrence," *The American Interest*, November 18, 2014, <https://www.the-american-interest.com/2014/11/18/salami-slicing-and-deterrence/>; Altman, "By Fait Accompli, Not Coercion," Van Jackson, "Grappling with the Fait Accompli: A Classical Tactic in the Modern Strategic Landscape," *War on the Rocks*, 31 May, 2016, <https://warontherocks.com/2016/05/grappling-with-the-fait-accomplish-a-classical-tactic-in-the-modern-strategic-landscape/>; Ahmer Tarar, "A Strategic Logic of the Military Fait Accompli," *International Studies Quarterly*, vol. 60, no. 4 (December 2016), pp. 742–752 など。

10 Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, p. 80, p. 121.

11 Matthew Kroenig, "Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War," *Survival*, vol. 57, no. 1 (February–March 2015), pp. 53–54; Mitchell and Grygiel, "'Salami-Slicing' and Deterrence," Antonello Tancredi, "The Russian Annexation of the Crimea: Questions Relating to the Use of Force," *Questions of International Law*, vol. 1 (2014), pp. 6–10.

12 Andrew Scobell, "Slow-Intensity Conflict in the South China Sea," *E-Notes*, Foreign Policy Research Institute, August 2000, <https://www.fpri.org/article/2000/08/slow-intensity-conflict-in-the-south-china-sea/>; Leszek Buszynski and Iskandar Sazlan, "Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, no. 1 (April 2007), p. 147; Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, pp. 37–38 など。

(non-kinetic) 手段を中心とした戦略で係争国の対抗行動や欧米の関与をかわしつつ、南シナ海における実効支配を既成事実化しようとしている¹³。ロシアや中国の行動に共通するのは、一方的な現状変更の結果を相手に突き付け、その黙認を迫るという古典的な既成事実化戦略の原理であるが、国際規範の成熟や戦争のコスト増大といった今日の情勢を反映し、その手法はより洗練されている。このような状況を受け、既成事実化戦略を単なる抑止失敗の一形態として捉えるのではなく、そのメカニズムに独自性を見出し再定義しようとする研究者が現れるようになった。

その先駆けと言えるのは、ダン・アルトマン (Dan Altman) だろう。彼は、現代における領土紛争の質的变化に注目し、「力づく (brute force)」や「威圧 (coercion)」に代わって既成事実化戦略による領土獲得の試みが増加していることを指摘した¹⁴。彼によると既成事実化戦略とは、相手国にエスカレーションよりも現状変更の容認を選ばせることで、挑戦国が一方的に限定的な利益を獲得する戦略である¹⁵。相手国のコミットメントを見誤った場合は容易に戦争にエスカレートするというリスクを既成事実化戦略は伴い、アルトマンの定義によると戦争に発展した場合には既成事実化戦略は失敗である¹⁶。

アルトマンとほぼ同様の観点から既成事実化戦略を捉えた研究者として、他にはヴァン・ジャクソン (Van Jackson) が挙げられる。彼は「相手が報復や対抗措置を取ることを困難にすることで利益を得る行動」として既成事実化戦略を定義している¹⁷。また、アフメル・タラル (Ahmer Tarar) はジョージ=スモークやスナイダー=ディージングの理解を踏まえつつ、「ターゲット国が直ちに反応できないよう迅速かつ決定的に現状を変更すること」として既成事実化戦略を定義し、それによりターゲット国は新たな現状を受け入れるか、エスカレーションのリスクを冒して原状回復を図るかを迫られるとしている¹⁸。他にも、ターゲット国に「黙認かエスカレーションか」を迫る「限定的かつ決定的な行動」とするジェームズ・ケーブル (James Cable) の定義や、「相

13 Patrick McNulty and Christopher Yung, "China's Tailored Coercion and Its Rivals' Actions and Responses: What the Numbers Tell Us," *Center for a New American Security*, January 26, 2015, <https://www.cnas.org/publications/reports/chinas-tailored-coercion-and-its-rivals-actions-and-responses-what-the-numbers-tell-us>; Robert Haddick, "America Has No Answer to China's Salami-slicing," *War on the Rocks*, February 6, 2014, <https://warontherocks.com/2014/02/america-has-no-answer-to-chinas-salami-slicing/>; Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, May 2017), p. 32.

14 Altman, "By Fait Accompli, Not Coercion," p. 882.

15 アルトマンによると、既成事実化は戦争への発展を前提とせず、限定的な領土の獲得を目的とする点が「力づく」との違いである。Dan Altman, "The Evolution of Territorial Conquest After 1945 and the Limits of the Territorial Integrity Norm," *International Organization*, vol. 74, no. 3 (Summer, 2020), pp. 497–498.

16 Ibid., p. 497.

17 Jackson, "Grappling with the Fait Accompli."

18 Tarar, "A Strategic Logic of the Military Fait Accompli," p. 748.

手に乗るかそるか」の選択を迫る戦略とするオーラン・ヤング(Oran Young)の定義も、アルトマンと同様の特徴を既成事実化戦略に見出している¹⁹。

(3) 問題点

上記研究者の既成事実化戦略に対する理解には、下記の点が指摘できる。

まず、既成事実化という「現象」が十分に定義されていないまま使用されている点である。多くの先行研究において、既成事実化(*fait accompli*)という語が使用される際、それは既成事実化という「現象」を実現させるための「戦略」を意味している。しかし、多くの論者は既成事実化「戦略」を論じつつも、その目標である既成事実化という「現象」に対する考察はほとんど行っておらず、経験的あるいは常用的な理解に基づいて使用している。このことは既成事実化「戦略」の成功を定義し、その条件を考察する際に特に問題となる。例えば、多くの論者がロシアによるクリミア・セヴァストポリ併合を既成事実化戦略の実践として捉えるが、この試みにロシアが成功したのか否か、つまり併合は既成事実化されたのかどうかについて、意見の一致を見ていない²⁰。一方的な現状変更の既成事実化という現象を成立させることが既成事実化戦略の目的であるならば、それがどのような状態を指しているのかをより明確に定義することが求められよう。

もう一つの問題点として挙げられるのが、既成事実化戦略がどのようにして達成されるのかについてのメカニズムが未解明のままにされていることである。先行研究は相手の反撃に対するコミットメントを回避することに既成事実化戦略の核心を見出している点では概ね一致するが、それがいかなる因果関係を経て、どのような変数の作用によって成立するかについて十分な分析がなされていない。例えばアルトマンは、既成事実化戦略を定義する際にその特徴として相手の対抗行動の回避を挙げ、それを実現するための要素として獲得する利益の限定性を指摘した²¹。しかし、利益の限定がなぜ相手の対抗行動の回避につながるのか、その因果関係についてより詳しい説明が求められよう。同様の指摘は、被挑戦国にエスカレーションか黙認かの選択を突き

19 James Cable, *Gunboat Diplomacy, 1919-1991: Political Applications of Limited Naval Force, Third Edition* (New York: St. Martin's Press, 1994), p. 22, p. 30; Oran Young, *Politics of Force: Bargaining during International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 2016), p. 338.

20 Lawrence Freedman, "Ukraine and the Art of Limited War," *Survival*, vol. 56, no. 6 (2014); Altman, "By Fait Accompli, Not Coercion," Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, p. 96; Joshua Rovner, "Dealing with Putin's Strategic Incompetence," *War on the Rocks*, August 12, 2015, warontherocks.com/2015/08/dealing-with-putins-strategic-incompetence/; Mark Galeotti, "Hybrid War and 'Little Green Men': How It Works and How It Doesn't," *E-International Relations*, April 16, 2015, pp. 3-4, <https://www.e-ir.info/pdf/55375> などの議論を参照。

21 Altman, "By Fait Accompli, Not Coercion," p. 882.

つけることで後者を選ばせる点に既成事実化戦略の特徴を見出す他の論者にも当てはまる。被挑戦国による武力を用いた奪還を抑止することは既成事実化が成立するための必要条件の一つであるが、それがどのようにして達成されるのか、また何故それが既成事実化の成立と結びつくのか、より詳細な分析が求められよう²²。

2. 既成事実化とは何か

(1) 「現象」としての既成事実化

現象としての既成事実化の定義に明確に言及する先行研究は少ないが、一方的な現状変更に対する被挑戦国による反撃の回避をもって既成事実化の成立条件と捉える研究が多い。しかし、今日既成事実化を試みる挑戦国の行動には、被挑戦国だけでなくその背後に控える国際社会の介入を牽制しようとする意図が窺える²³。また、字義的な意味に照らしてみても、既成事実化とは当事者の同意を得ない一方的な現状変更が周囲に受容されることで成立する現象である。よって既成事実化を定義するにあたっては、一方的な現状変更に対する被挑戦国の反応だけでなく、国際社会がそれをどのような形で受容したかを含めることが妥当であると思われる。

以上を踏まえた上で、本稿では国際社会における現象としての既成事実化を「一方的な現状変更が被挑戦国及び国際社会によって黙認されている状態」として定義したい。本定義は既成事実化の成立条件として被挑戦国だけでなく国際社会の黙認も含めている点が先行研究との主要な違いであり、これにより既成事実化が持つ本来の意味と現実の関心により適合することが期待される。挑戦国が望む既成事実化とは、被挑戦国だけでなく国際社会が一方的な現状変更を黙認している状態であり、この状態をいかにして追求するかが実際の戦略のあり方を規定するためである。

本定義をより詳細に規定したい。まず、「一方的な現状変更」とは、当事者の同意を伴わないまま、それまで認められていなかった自国の権利を排他的に行使すること、またはそれまで認められていた他国の権利行使を拒絶することである。この際問題となるのはどの時点をもって「現状 (status quo)」とするかであるが、この認識は主体によって異なる。例えば、1961年インドがポルトガル領ゴア (Goa) を武力で併合した際、ポルトガルはこれを国連憲章に反する武力による国境の変更だと非難したが、

22 ただし、例外としてタラルがある。Tarar, "A Strategic Logic of the Military Fait Accompli."

23 例えばロシアはクリミア・セヴァストポリ併合にあたり、ウクライナ政府による反撃だけでなく NATO による介入の口実を排除することを企図していたと指摘されている。Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, p. 94; Kroenig, "Facing Reality," pp. 53–54; Freedman, "Ukraine and the Art of Limited War," p. 9.

インドはそもそも植民地支配自体が違法であり、ポルトガルによって支配される以前の「現状」を取り戻したに過ぎないと主張し、第三世界の多くの国がこの主張に同意した²⁴。このように客観的な基準を定めることの難しい「現状」であるが、ある権利の所在について当事者間に黙示的な承認が伴っている状態を必須の要件として挙げることができるだろう。

「黙認 (acquiescence)」とは、抗議をする権利がありその行使が求められる状況における抗議の不存在であり、「承認 (recognition)」と同様に法的な同意の表明とされる²⁵。どのような対応を取れば黙認の推定を免れ得るかについては諸説あるが、非難や「不承認 (non-recognition)」の表明だけでは不十分であり、挑戦国に対して原状回復のインセンティブを付与する積極的な是正措置を取ることが最低限必要であると考えられる²⁶。よって、既成事実化の成否を判定するにあたっては被挑戦国及び国際社会の外形的な対応のあり方だけでなく、それらがどのような影響を挑戦国の意思決定プロセスに与えているかを詳細に読み解くことが求められる。

(2) 既成事実化が成立するメカニズム

被挑戦国と国際社会の黙認により、一方的な現状変更の既成事実化が成立するメカニズムは2つに大別される。現状に不満を抱く国家が既成事実化を企図して現状変更を行う場合に採用する戦略も、いずれかのメカニズムに依拠したものとなる。一つは武力による既成事実化であり、挑戦国または被挑戦国のいずれかが係争の武力紛争化を厭わない場合、現状変更の帰結はそれぞれの軍事力の優劣に委ねられる。歴史上多くの既成事実化は武力を通じて成立しており、「征服」は最も古典的な既成事実化の形態と言える。挑戦国は武力による既成事実化を試みるにあたり、迅速な作戦展開により被挑戦国に反撃のための時間を与えずに現状変更を達成するか、あるいは主要拠点や都市を早期に占領することで対抗能力そのものを封じる²⁷。また、国際社会に対し

24 Quincy Wright, "The Goa Incident," *The American Journal of International Law*, vol. 56, no. 3 (July 1962), pp. 617–632; Arnaldo Gonçalves, "Macau, Timor, and Portuguese India in the Context of Portugal's Recent Decolonization," in *The Last Empire: Thirty Years of Portuguese Decolonization*, eds. Stewart Lloyd-Jones and António Costa Pinto (Portland: Intellect Books, 2003), pp. 53–66.

25 Robert Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (Manchester: Manchester University Press, 1963), p. 36.

26 黙認の考え方と不承認の効力については下記論者の議論も参照。Tancredi, "The Russian Annexation of the Crimea," p. 34; D. H. N. Johnson, "Acquisitive Prescription in International Law," *British Yearbook of International Law*, vol. 27 (1951), p. 346; 王志安「国際法における法的制裁としての不承認—ドクトリンからルールへの展開プロセスの理論的解析」『駒澤法学』第12巻第2号(2013年1月)114頁; 宇垣承明「『既成事実化』に関する論考—イスラエルによる占領地支配に見る国際社会の黙認の帰結」『グローバルセキュリティ研究叢書』第4号(2021年5月)9–10頁、<http://www.nda.ac.jp/cc/gs/results/series/studyseries04.pdf>.

27 スナイダー及びディーシングの理解に基づく既成事実化戦略は、そのメカニズムが武力による既成事実化と通底する。Snyder and Diesing, *Conflict Among Nations*, pp. 226–228.

ては全面的な対決を厭わないという意味と能力を示すことによりその介入の動きを牽制する。このような既成事実化の試みに対し国際社会がどのような態度を示すかは個々の現状変更の性質に加え、当時の国際規範や国際協調のあり方に大きく左右される。第二次世界大戦以前の国際社会においては、戦争期間の短縮や紛争後の秩序回復を重視する観点から軍事力行使の結果はしばしば許容され、武力による既成事実化が成立しやすい土壌があった²⁸。しかし、戦後に力による領土獲得を違法とする諸原則が国際的なコンセンサスを得て定着していくに従い、武力に依拠する既成事実化の試みが受け入れられる余地は狭まっていった。

既成事実化が成立するもう一方のメカニズムが、バーゲニングである。挑戦国及び被挑戦国のいずれもが係争の武力紛争化を望まない場合、現状変更の帰結を巡り双方にバーゲニングの余地が生まれる²⁹。このバーゲニングを通じ、挑戦国はそれ以上のエスカレーションを回避し、武力紛争に至らないレベルで事態を収束させることを目指す。一方の被挑戦国もまた武力紛争化を避けることを望んでいるため、挑戦国による反撃のリスクが高い武力による奪還を避けつつ、他のあらゆる手段を用いて挑戦国に原状を回復させようとする。つまり、挑戦国は被挑戦国の反撃を抑止することを、被挑戦国は強制外交を通じ挑戦国に対し原状を回復させることを目的として、双方の間で懲罰の脅しを背景としたバーゲニング (coercive bargaining) が行われる³⁰。武力による既成事実化は国際社会の消極性や協調性の欠如に不作為を期待するところが大きく、黙認を獲得する行為としては機会主義的な性格が強い。それに対し、バーゲニングによる既成事実化においては、挑戦国は武力紛争化を回避することによってより積極的に国際社会の介入を阻もうとする。

今日高まりつつある既成事実化戦略に対する関心は、武力ではなくバーゲニングを通じた既成事実化の試みに向けられていると言えよう。多くの先行研究が相手の防衛に対するコミットメントを回避しつつ現状を変更することに既成事実化戦略の本質を見出しているが、このような特性はバーゲニングを通じ既成事実化が成立するメカニ

28 Sharon Korman, *The Right of Conquest: The Acquisition of Territory by Force in International Law and Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1996), pp. 12–17.

29 James Fearon, “Rationalist Explanations for War,” *International Organization*, vol. 49, no. 3 (Summer 1995), pp. 386–390.

30 強制外交 (coercive diplomacy) とは強要 (compellence) の一形態であり、相手がすでに実施したこちらにとって望ましくない行動を撤回させることを指す。これに対し、何もしていない相手に対しこちらの望む特定の行動を取らせる強要のことを恐喝 (diplomatic blackmail) と呼ぶ。Alexander George, “The Development of Doctrine and Strategy,” in *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*, ed. Alexander George, David Hall and William Simons (Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp. 18–19; Alexander George, *Forceful Persuasion* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1991), pp. 3–14; Daniel Altman, *Red Lines and Facts Accomplish in Interstate Coercion and Crisis*, (PhD dissertation, Massachusetts Institute of Technology, 2015), pp. 17–18; Richard Lebow, “Beyond Parsimony: Rethinking Theories of Coercive Bargaining,” *European Journal of International Relations*, vol. 4, no. 1 (March, 1998), pp. 33–38.

ズムと通底する。被挑戦国に対しエスカレーションへのリスクと損失の許容を天秤にかけさせ、力を背景とした脅しにより後者を選ばせることは、両者に共通するメカニズムである。いずれも武力の行使そのものではなく、それを裏付けとした脅しを通じて武力紛争化を回避し、国際社会に介入の余地を残さないことで既成事実化が成立する条件を整えることに戦略の中核がある。

(3) バーゲニングの目的

一方的な現状変更の結果を巡り、被挑戦国による武力を用いた原状回復を挑戦国が抑止しようとすることは、既成事実化戦略の特徴の一つとして多くの先行研究でも言及されている。しかし、このバーゲニングにおいて挑戦国が行おうとする抑止には、一般的な抑止理論の想定とは異なる点がある。それは、バーゲニングが始まった時点において、抑止する側がすでに現状変更を実施した国家であり、抑止される側が現状維持を志向する国家であるという点である。これは、一般的な抑止理論の想定とは主客が逆である³¹。また、一般的な抑止理論の想定では抑止が成功を収めた場合の抑止国と被抑止国の利益配分は0:0であるが、このバーゲニングにおいて挑戦国が抑止に成功した場合、挑戦国と被挑戦国の利益配分は $x:0-x$ となる。現状変更によって移行する価値 x の増大に従い、被挑戦国の利害関心の強さは挑戦国に対し相対的に強化されるため、その抑止はより困難なものとなる³²。既成事実化戦略の特徴の一つとして目標の限定性を指摘する論者は多いが、その理由は価値を剥奪された被挑戦国を抑止することに伴うこのような特性から説明することができよう³³。

一方の被挑戦国は、武力紛争化を避けるため強制外交を通じ挑戦国に対し原状回復を迫ることになるが、このバーゲニングも一般的な強制外交理論の想定とはやや前提

31 一般的な抑止理論は、抑止国の目的は被抑止国に特定の行動を取らせないことによって現状を維持することにあると想定する。Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), p. 32, p. 69; George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, p. 11; Patrick Morgan, *Deterrence Now* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 1; Lawrence Freedman, *Deterrence* (Cambridge: Polity Press, 2004), p. 27.

32 プロスペクト理論によれば、損失のフレームにある者は、獲得のフレームにある者よりも同等の価値を高く評価する。抑止を含む強制 (coercion) においては、相対的な利害関心 (balance of interests) が強いほうが有利であるため、ゼロサムの利害関係を巡るバーゲニングにおいては奪われた側がより強いバーゲニング・パワーを持つと考えられる。Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk," *Econometrica*, vol. 47, no. 2 (March, 1979), p. 268; Jack Levy, "Loss Aversion, Framing, and Bargaining: The Implications of Prospect Theory for International Conflict," *International Political Science Review*, vol. 17, no. 2 (April, 1996), pp. 186–189; Snyder and Diesing, *Conflict Among Nations*, pp. 189–190; George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, pp. 558–561; Richard Lebow and Janice Stein, *We All Lost the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 1994), pp. 309–317.

33 既成事実化戦略の目標限定性については Altman, *Red Lines and Fails Accomplish in Interstate Coercion and Crisis*, p. 21, p. 67; Altman, "By Fails Accomplish, Not Coercion," pp. 882–883; Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 24–25 など。

が異なる点に注意が必要である。先行研究では強制外交の成功条件として様々な要因が指摘されているが、その内いくつかの条件は本バーゲニングの特性から比較的容易に満たされる。例えばジョージが強制外交の成功の可能性を高める条件として挙げる要素のうち、目標の明確性、動機の強さ、切迫性 (sense of urgency)、強制外交を終了するための明確な条件といった要素は、奪われた価値の回復を目的とする本バーゲニングでは満たされている可能性が高い³⁴。一方で、強制外交の成功には報奨の設定もまた重要であるとされるが、すでに価値を奪われている被挑戦国が挑戦国に原状回復を促すための報奨を設定することは「盗人に追い銭」に等しく、国内政治の観点からも実行は難しいだろう³⁵。よって、本バーゲニングにおける被挑戦国の成功を占う要素としてとりわけ重要となるのは、挑戦国・被挑戦国間の動機の非対称性、両国のエスカレーションへの懸念、そして被挑戦国に対する国内及び国際社会の支持となる。強制外交の成功は多分に状況依存的であり、相手がすでに起こした行動を取り下げさせるといった目的から抑止よりも達成が困難であることは広く指摘されている。本バーゲニングにおいては、挑戦国はすでに相応のリスクとコストを許容した上で現状変更を行っており、さらにその移行した価値の防衛のために駐留させた軍や投下した資本・人員が「トリップ・ワイヤー」として機能することから、上記要件のうち動機の非対称性及びエスカレーションへの懸念は被挑戦国に不利に傾く可能性が高い³⁶。一方的な現状変更に直面する被挑戦国が武力による奪還か泣き寝入りのいずれかを迫られる背景には、もう一つの選択肢である強制外交を通じた原状回復がバーゲニングの構造上極めて困難であることにその原因が求められよう。

(4) 既成事実化の帰結

これまでの議論をまとめると、既成事実化を企図する一方的な現状変更の帰結は、挑戦国の戦略が依拠するメカニズムに応じて下記のように分類することが出来る。

第1の帰結は「バーゲニングによる既成事実化の成立」である。挑戦国が現状変更を行った後も武力紛争化せず、国際社会がこれを黙認した状態である。最小限のコス

34 George, *Forceful Persuasion*, pp. 69–81. 強制外交の成功条件については、他にも下記論者を参考。George, “The Development of Doctrine and Strategy,” pp. 16–19; Peter Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy After the Cold War: A Challenge for Theory and Practice*, (New York: Macmillan, 1998), p. 30; Peter Jakobsen, “The Strategy of Coercive Diplomacy: Refining Existing Theory to Post-Cold War Realities,” in *Strategic Coercion*, ed. Lawrence Freedman (New York: Oxford University Press, 1998), p. 76; Bruce Jentleson, “Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World”, *The Stanley Foundation Policy Analysis Brief*, December 2006, p. 3, <https://stanleycenter.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>.

35 George, “The Development of Doctrine and Strategy,” pp. 25–26.

36 Schelling, *Arms and Influence*, pp. 44–49; George, *Forceful Persuasion*, pp. 69–81; Robert Art and Patrick Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace, 2003), p. 274.

トで既存の利益配分を変更したい国家にとって、この帰結が最も望ましい結果と言える。具体的な事例としては、1961年のソ連によるベルリンの壁構築、1958年から3度にわたるアイスランドによる漁業管轄権の一方的な拡大(通称タラ戦争)、1971年のイランによるアブムーサ(Abū Mūsā)島の実効支配などが挙げられる。

第2の帰結は「武力による既成事実化の成立」であり、挑戦国による一方的な現状変更に対し被挑戦国が武力を用いて原状回復を図ったことで武力紛争化したが、挑戦国が軍事的に勝利しかつ国際社会がこれを黙認するという経路をたどる。具体的な事例としては、1961年のインドによるゴア併合、1974年のトルコによる北キプロス分離がこれに該当しよう。また、挑戦国の大規模かつ迅速な軍事侵攻により被挑戦国の抵抗を受けることなく現状を変更した場合も同様の帰結を迎える。1975年にインドネシアが東ティモールを、1995年にエジプトがハラ・イブ・トライアングル(Hala'ib Triangle)を軍事占領した事例がこの区分に該当する。

第3の帰結が、「バーゲニングによる既成事実化の破綻」である。現状変更の帰結を巡るバーゲニングにおいて、被挑戦国が挑戦国に対し原状回復を強制することに成功した場合にこの帰結に至る。すでに述べたように被挑戦国が強制外交によって挑戦国に原状回復を強制することは困難であるため、この帰結に至るのは被挑戦国が相対的に強いバーゲニング・パワーを有している場合か、大国や地域機構による後ろ盾が得られる場合、もしくは挑戦国の意図がプロービングにあって現状変更によって移行する価値が極めて軽微な場合に限られるだろう。例として、1948年のソ連によるベルリン封鎖や、1996年のギリシャによるイミア(Imia)島の占拠などがこれに該当する。

第4の帰結が、「武力による既成事実化の破綻」であり、武力紛争化した結果被挑戦国が勝利を収めることで原状が回復される場合である。朝鮮戦争やフォークランド紛争、カルギル戦争はこの経路を経て破綻した既成事実化の試みである。多くの場合、移行する価値に対する被挑戦国のコミットメントを挑戦国が見誤った場合、この帰結に至る。

国際社会が両国間の係争に介入し、挑戦国に対し経済制裁等の是正措置を取ることによって原状回復を強いるような事態に至った場合、挑戦国による現状変更の既成事実化が国際社会によって妨げられるという第5の帰結となる。先述したように、先行研究は既成事実化の成否を分析するに当たり国際社会の態度をその条件に含めなかったため、この帰結は成功事例に含められることが多かった。しかし、国際社会の介入によりコストを強いられることを挑戦国が望むはずもなく、このような帰結は成功とは別の区分で考察する必要があるだろう。一方で、国際社会による黙認の欠如だけをもっ

て既成事実化の「破綻」とすることにもまた留保が必要である。湾岸戦争のように国際社会が強制的に原状を回復しない限り、既成事実化の成否を決定するのはあくまで挑戦国の意思である。挑戦国が国際社会からの圧力に屈して移行した価値を放棄した場合、既成事実化は覆され破綻に至る。しかし、挑戦国が獲得した価値を保持し続けている限り、国際社会がひとたび是正措置を撤回する、あるいは是正措置が形骸化することによって国際社会の態度が黙認に至った場合には直ちに既成事実化が成立する。よって、国際社会の是正措置は既成事実化の「不成立」に直結するものではなく、既成事実化の成立を一時的に「阻害」し得ると表現するのがより正確であろう。武力紛争化を回避しつつ現状変更を成し遂げたものの、米欧による制裁を招いた2014年のロシアによるクリミア・セヴァストポリの併合は、この区分に該当する³⁷。

注意すべき点として、上記の帰結はあくまで短期から中期の時間軸で事象を切り取った際の暫定的な区分に過ぎない。各アクターが何もしなければ現状変更の結果はこれらの帰結の延長線上に留まるだろうが、いずれかの国の行動により結果が覆ることも当然のこととしてあり得る。例えば、アルメニアは1992年以来ナゴルノ・カラバフを実効支配していたが、2020年にアゼルバイジャンとの交戦の結果、その大部分を失った。また、1998年にエチオピアはエリトリアと武力紛争の末バドメ（Badme）一帯を実効支配していたが、アフリカ統一機構（後にアフリカ連合）の仲裁のもと2018年に同地域の引き渡しに応じた。いずれのケースも、「武力による既成事実化」が成立した後に、再度の交戦や外交交渉を経て原状回復が達成されている。このように、既成事実化の帰結を考察する上では適切な時間軸を設定することが必要であろう。

3. これまでの分析による利点

本論文では、まず現象としての既成事実化を定義した上で、既成事実化が成立する2つのメカニズムを提示した。既成事実化をこのように捉えることによって、上述した先行研究の問題点を補完するとともに、下記のようなメリットが期待できる。

第1の利点は、既成事実化戦略の成功の要因や条件を考察する上で、成立メカニズムの違いに応じた分析を行える点である。既存の研究は、既成事実化戦略を論じる際にそれが武力またはバーゲニングのいずれに主眼を置いているかを区別していないが、両者を区別することは極めて重要である。何故なら、バーゲニングによる既成事実化

37 Rovner, "Dealing with Putin's Strategic Incompetence;" Freedman, "Ukraine and the Art of Limited War," p. 16, p. 19.

を試みる挑戦国は武力紛争化を回避するという一貫した目的のもとに現状の変更に挑んでおり、武力による既成事実化を試みる国家とは決定的に異なる狙いを有しているためである。武力による既成事実化を試みる国家は電撃作戦や奇襲的な作戦が奏功した結果として軍事的な衝突を回避することはあるが、必ずしも武力紛争化の回避を目的としていない。両者の違いを踏まえた分析を行うことは、挑戦国の狙いや行動及びそれに対する対抗策、抑止手段等を考察するために重要である。

仮に挑戦国が武力による既成事実化を企図していた場合、その対抗や抑止には相対的な軍事力が大きな影響を及ぼすだろう。一方、挑戦国が事態のエスカレーションを望んでおらず、あくまで武力紛争化の回避を企図している場合、相対的な軍事力比だけでなく、価値観や脆弱性、コスト受容性の違いに基づく動機の非対称性といったバーゲニングの成否を分ける要素がより大きな重要性を帯びてくる³⁸。また、挑戦国がバーゲニングによる既成事実化を企図していたが、被挑戦国を抑止することに失敗して武力紛争化した場合と、挑戦国が当初から武力による既成事実化を企図していた場合とでは武力紛争の形態は異なり、挑戦国が勝利を取る可能性も変わるだろう。なぜなら、バーゲニングによる既成事実化を企図している場合、相手の対抗行動を抑止するために軍事的要素を秘匿する必要性から正規戦の能力は限定され、抑止が破綻して被挑戦国が武力による奪還を図った場合の応戦が困難になるためである。1999年、パキスタンはカルギルにおいて、当初バーゲニングによる既成事実化を企図し小部隊や現地武装勢力を活用した浸透作戦により現状変更を図ろうとしたが、インド軍が大規模な反撃に転じたためパキスタン軍は終始劣勢に置かれた末、原状回復を余儀なくされた。このような事例と対照的に、1961年のインドによるゴア併合や、1974年の中国によるドイモン(Duy Mông)島等の占領は当初から武力による既成事実化を視野に入れた現状変更の試みであったため、ポルトガルや南ベトナムによる反撃を十分な軍事力をもって退けることができた。

このように、挑戦国がバーゲニングによる既成事実化を企図しているのか、または武力による既成事実化を排除していないかによって、現状変更行動の形態や取るべき対抗策は異なる。これらを混同することは挑戦国の狙いを誤認させるだけでなく、その対抗策を考案する上でも弊害となるが、これらの問題は本モデルを用いることにより回避し得る。

一方で、ある国家の現状変更行動が武力による既成事実化を企図するものなのか、

38 Robert Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), pp. 15–18; Snyder and Diesing, *Conflict Among Nations*, pp. 183–195; George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, pp. 558–561.

あるいはバーゲニングによるものなのかを正確に判断することは多くの場合において困難を伴うだろう。挑戦国が一定規模の武力を行使あるいは示威していたとしても、その目的が武力紛争化を回避するために被挑戦国の意思決定に働きかけることにある場合、その既成事実化の試みはバーゲニングに依拠していると言える。しかし、挑戦国がどの程度の規模の拡大をもって武力紛争化とみなすか、あるいは武力紛争化の回避にどれほどの優先度を見出すかは明確でないことが多く、挑戦国の意図を推し量る際の妨げとなる。また、バーゲニングを有利に進めるために国家は自らの能力や意図を欺騙し、過度なリスク傾斜を示すことがあることも、挑戦国の意図を判断することを困難にするため留意が必要である³⁹。

第2の利点は、既成事実化戦略の帰結をある程度明確に区分し得る点にある。すなわち、別個の事例として考察されてきた同系統の事例を同じ枠組みで、また、一見した類似性から同種の事例として捉えられがちだが性質の異なる事例を別個の枠組みで分析することが可能となる。前者の例として、フォークランド紛争とカルギル紛争は、いずれも挑戦国が当初バーゲニングによる既成事実化を企図していたが相手の動機の強さを見誤ることで抑止に失敗し、武力紛争化した結果軍事的にも敗北することで既成事実化が破綻したという共通点を持つ。後者の例としては、1976年のインドネシアによる東ティモール併合と2014年のロシアによるクリミア・セヴァストポリ併合が挙げられよう。いずれにおいても挑戦国は被挑戦国からの反撃を受けることなく一方的な現状変更を成し遂げており、先行研究で言うところの既成事実化戦略の成功事例として数えることができる。しかし、インドネシアに対する国際社会の対応が国連総会決議を通じた非難や不承認に留まったのに対し、ロシアに対してはそれに加えてアメリカを中心とする有志国によって経済制裁やG8からの除名処分が取られている。よって、本モデルに照らせばインドネシアの事例は既成事実化が成立しているが、ロシアの事例では既成事実化の成立は阻害されている。このように細分化された従属変数の区分に基づく比較分析を行うことで、それぞれの結果をもたらした要因や条件についてのより詳細な考察が可能となるだろう。

39 Fearon, "Rationalist Explanations for War," pp. 395–401.

結びにかえて

今日、現行の秩序や利益配分に挑戦する国家への対応は国際社会が直面する問題であり、その手段としての既成事実化戦略に対する関心は強まりつつある⁴⁰。既成事実化戦略は、既存の秩序や利益配分についてだけでなく、境界の定まらない海洋や大国のプレゼンスが薄い「辺境」地域、極地及び宇宙空間といった領域において実行されることが予想される⁴¹。また、国境紛争を抱える中国・インドやインド・パキスタンの間で、機会主義的な既成事実化の試みがエスカレーションを招き、核戦争の脅威に直面するという可能性も依然として排除できない。既成事実化の研究は、現在、そして将来の安全保障の観点から進展が強く望まれる分野である。

本稿では今日問題となっている既成事実化戦略の本質がバーゲニングにあるとした上で、その概念やメカニズムについての考察と帰結の類型化を行った。今後既成事実化に関する研究が進展するためには、バーゲニングの成否を分ける要因や条件、国際社会の態度を決定する要素についてのより踏み込んだ分析が必要であろう。既成事実化に関する研究はまだ端緒についたばかりであり、本稿の考察がその発展の一助となることを期待したい。

（防衛大学校総合安全保障研究科）

40 Matissek, “Shades of Gray Deterrence;” Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, p. 1; Jackson, “Tactics of Strategic Competition,” p. 44.

41 Jakub Grygiel and Wess Mitchell, *The Unquiet Frontier: Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power* (Princeton: Princeton University Press, 2016); Oriana Mastro, “Signaling and Military Provocation in Chinese National Security Strategy: A Closer Look at the Impeccable Incident,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 34, no. 2 (2011), pp. 237–238.