

米国のストラテジック・コミュニケーション(SC)政策の動向について

矢野 哲也

〈要 旨〉

米国は、国際社会における自国のイメージ悪化を招いてきたとされる従来の対外政策への反省から、2001年に発生した米中樞同時テロを契機にストラテジック・コミュニケーション(SC)の重要性を認識するに至った。その後、国防総省は度重なるSCに関する研究作業の成果を基に、2006年の『4年毎の国防見直し』(QDR)以降、広報、軍事外交及び心理作戦を含む情報活動などを柱とする本格的なSC政策の推進に乗り出し、それはイラク、アフガニスタンを含むこれからの米国の対外政策の決定に重要な役割を果たすようになってきている。

はじめに

オバマ(Barack H.Obama,Jr.)大統領は、2009年3月27日アフガニスタン及びパキスタンのための新戦略と同時に『アフガニスタン及びパキスタンのための米国の政策に関する省庁間協力政策グループ報告(白書)』(以下「報告」と略)を公表した¹。両国においてイスラム過激派がもたらす現在及び将来の安全保障上の脅威に対し、米国は死活的な安全保障上の国益を有しているとの書き出しで始まる同報告は、アルカイダの撃破及び彼らのパキスタン又はアフガニスタンへの復帰阻止が米国にとっての中心目標であり、そのためにはテロ・ネットワークの寸断、アフガニスタン政府・同国軍の育成、パキスタン政体の安定及び両国に対する支援に向けた国連のリーダーシップの必要性を強調している²。そして、両国において米国が信頼に価する長期的なパートナーとは見なされていない「信用欠乏」(trust deficit)状態を克服しなければならないとした上で、そのための新たな施策としてストラテジック・コミュニケーション(Strategic Communication、以下「SC」と略)を取り上げ、その必要性を指摘している³。また同報告のアフガニスタン及びパキスタン

1 White House,Briefing Room, *A New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, March 27th,2009,<http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/> 及びWhite Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan_pakistan_white_paper_final.pdf.

2 White Paper of the Interagency Policy Group's Report, p. 1.

3 Ibid., p. 2.

のための勧告の要約第1項においても、アフガニスタンでの民軍統合による対ゲリラ戦略の基盤の付与とその実施に際して、SCへの取り組みの必要性に言及している⁴。

因みにこのSCは今回のアフガニスタン戦略に限ったものではなく、これからの米国の安全保障それ自体をも担う重要な機能と位置付けられている。何故なら、2008年6月に国防総省が明らかにした『国家防衛戦略』は、軍事的成功のみでは勝利の達成が不十分であることをイラクやアフガニスタンが我々に思い出させてくれたとした上で、軍事力以外の国力の再活性化とそれらの統合運用による国家と国民の最大限の力の発揮が必要との新たな考え（Integrate and unify our efforts : A new “Jointness”）を強調した上で、その模範となるものが国防総省や政府内において横断的に実施しているSCであると述べているからである⁵。また2010年5月27日にクリントン（Hillary R. Clinton）国務長官によって公表されたオバマ政権初の『国家安全保障戦略』は、開かれた国力の強化のためのアプローチとして国防、外交、経済、開発、情報などと並んでSCを米国の正当性を維持し政策目標の達成をサポートする不可欠な要素と見なしていることもそれを裏付けている⁶。

このように現在、米政府がその本格的な推進に乗り出したSCとはいかなるものであり、またそれは米国との同盟関係にある我が国にいかなる影響を及ぼすものであろうか。本小論は、このような問題意識を踏まえ米国における政策としてのSCの成立過程とその問題点を明らかにするとともに、我が国としての対応について考察するものである。なお冒頭に紹介したアフガニスタン及びパキスタンに関する報告の中では「SC戦略」という用語が使われているが、現時点においてSC固有の国家戦略としての具体的な取り組みが明らかにされていないことや新たな『国家安全保障戦略』においてもSCが政府によるアプローチの一つという位置付けに止まっていることを考えるならば、それを確立された戦略と

4 Ibid., p. 3. なお国防総省は、既に2007年9月12日付『アフガニスタンのための国防総省（DOD）SCプランの実施』と題する国防副長官のメモランダムを发出している。それによれば、アフガニスタン・米国両政府やNATO関係者、NATOメディア・オペレーション・センター、官営インターネット・ポータル・サイト、PRTs、通信インフラ等の人的物的あるいは有形無形の多様な媒体がストラテジック・コミュニケーターに想定されている。（Department of Defense, Deputy Secretary of Defense Memorandum, Subject: Implementation of the DOD Strategic Communication Plan for Afghanistan, Sep.12, 2007, pp. 3-4, http://mountainrunner.us/files/pubd/dod_afghan_sc_plan.pdf）

5 Department of Defense, *National Defense Strategy*, June 2008, p. 17, <http://www.defense.gov/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf>. なお2009年1月に公表された『4年毎の役割と任務の見直し報告』においても、国防総省の将来施策として治安回復及び復興支援作戦の遂行、文官の専門知識の増進、縦割り行政の見直しとともにSCが取り上げられている。そこではイラクやアフガニスタンのテロに対抗するためのイデオロギー支援をSCの優先事項とすること及び地球規模のテロとの戦いにおいてSCを遂行するため国務省とのパートナー関係を拡大することが謳われている（Department of Defense, *Quadrennial Roles and Missions Review Report*, January 2009, http://www.defenselink.mil/news/Jan2009/QRMFinalReport_v26Jan.pdf, p. 35）

6 White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 16, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

いう概念で捉えることは必ずしも正確ではない。実際、2008年9月23日にカンザス州選出のサミュエル・ブラウンバック共和党上院議員がSCを正式に「国家ストラテジック・コミュニケーション戦略」と位置付け、そのためのナショナル・センターの設立を目的とした法案を提出したものの、未だそれは成立を見ていないことからするならばSCを現時点において戦略と呼ぶことは適当ではないと思われる⁷。よって本小論ではSCを、2006年の『4年毎の国防計画見直し』(QDR)においてその本格的な取り組みが表明され、そのための具体的な施策を継続かつ組織的に実行に移してきた国防総省の主要な政策と捉えた上で同省の取り組みを中心にこれからの考察を進めていきたい。

1 SC政策の成立

(1) 米中枢同時テロ以前におけるSCへの取り組み

SCが当初、政府の検討対象として注目される契機となったのはクリントン(Bill Clinton)大統領が1999年4月30日に発出した米国の広報外交の再編強化に関する大統領決定指令第68号(Presidential Decision Directive PDD-68)である⁸。公開されている要約資料によればPDD-68は、コソボ、ハイチにおける軍事作戦で明らかになった一元的な対外広報機能の欠如という問題に対処するため、国防、国務、司法、商務、財務、中央情報局(CIA)、連邦捜査局(FBI)から要員を抽出して広報外交担当国務次官を長とする国際広報情報コア・グループ(International Public Information Core Group, IPI Core Group)を創設し、米国外交のサポートと米国に対するプロパガンダへの対処を目的に海外の支持者への影響力の行使を企図していた。またそれによれば、米国情報庁(US Information Agency, USIA)と国務省が広報外交の担任官庁ではあるものの、情報革命の到来によって今や政府機関全てが外国民に対する情報交流の能力を備えてきていることを踏まえ、IPIは各省庁間の調整機構として危機を阻止するために海外に発信されるメッセージ等の整合を図るとともに米国の外交政策の目的達成のために海外の支持者に影響力を及ぼすこととされた。

なおPDD-68の関連資料としてクリントン大統領がその前年12月30日に提出した外交問題の改革再編に関する議会報告によれば、米国は広報外交を極めて高い優先順位とすべき

7 法案の名称はA bill to establish the National Center for Strategic Communication to advise the President regarding public diplomacy and international broadcasting to promote democracy and human rights, and for other purposes、通称“Strategic Communications Act of 2008”という。なお全文は次を参照。http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/gatdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:s3546is.txt.pdf、2009年9月1日アクセス。

8 Federation of American Scientists, *International Public Information (IPI) Presidential Decision Directive PDD 68, 30 April 1999*, <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-68.htm>.

状況に置かれており、我々の目標は政策決定過程における統合機能の発揮によって広報外交を強化することにあるとした上で、諸外国国民、NGOといった視聴者がNATOの拡大、イラク制裁、気候変動といった国際的な課題において重要な役割を果たしているとしている。そして広報外交の強化に伴う新たな組織体制として、新設する広報外交・広報担当國務次官をIPIコア・グループの議長とするとともに、海外の國務省広報部局への監督、広報外交に関する國務長官への助言及び広報外交に関する戦略プランの策定に関する同次官の権限の強化を提唱し、そのためのSCに関する事項としてUSIAの一部局であったSC及び計画調整室の常設ポストを國務次官補代理の下へ編入する考えを明らかにしている⁹。因みに、この時点においてSCの部局が広報外交を担当するUSIAに設置されていたことは、SCの必要性が当時既に認識されていたことを示している。しかしながら、それは未だ政府レベルの政策担当部局として独立するまでには至っていなかったことも事実である。いずれにしてもPDD-68によって議会報告の提言が実行に移されたことは、これ以降SCが広報外交の一部をなす政府レベルの政策として発展していく端緒となったと見ることができるであろう。

そして、このような大統領のリーダーシップによる政府レベルの動きを受けてSCの研究に本格的に乗り出したのは、SCに関する部局を統合した國務省ではなく、同じ頃コンボにおける軍事作戦からSCに関する教訓を学んだ国防総省であり¹⁰、それは国防長官の諮問機関である国防科学委員会（Defense Science Board, DSB）によって精力的に進められていくこととなる。このDSBが行ったSCの先駆けをなす研究の成果は2000年4月の『軍事紛争に即応した心理作戦支援におけるあらゆる情報形態の創出とその普及』（The Creation and Dissemination of All Forms of Information in Support of Psychological Operations (PSYOP) in Time of Military Conflict、以下「PRYOP報告」と略）及び翌年10月の『管理情報の普及』（Managed Information Dissemination、以下「MID報告」と略）として、それぞれ公表された。

前者のPSYOP報告は、その冒頭部分でソフト面の戦場空間（“soft” battlespace）への備えが作戦の成功には不可欠であり、心理作戦（PSYOP）は計り知れない貴重なツールとなるとともに、その定義や目的は冷戦の終結をもって劇的に変化したとする。更に情報化

9 Ibid.なおUSIAは1999年10月に廃止され、その機能は新たに創設された広報外交・広報担当國務次官室と連邦政府放送管理委員会（Broadcasting Board of Governors, BBG）に吸収された。

10 コンボ軍事作戦に関する国防総省の議会報告は、それがNATOとユーゴスラヴィアとの軍事力の格差から軍事力同士の直接対決という伝統的な紛争形態をとらずに間接的な手段を用いる非対称戦となったとし、その具体例としてユーゴスラヴィア軍によるテロ活動やプロパガンダ（宣伝活動）作戦を指摘し、そのような非対称戦に対する作戦能力の開発向上の必要性を強調している（Department of Defense, *Report to Congress : Kosovo/Operation Allied Force After Action Report*, 31 January, 2000, p. 6, <http://www.dod.mil/pubs/kaar02072000.pdf>）。

時代におけるメディアへの依存度の増大から、今や情報はパワーであると述べるとともに将来の競争相手は伝統的な軍事力で米国と対決するよりも一層洗練されたプロパガンダ(宣伝活動)を通じて米国の外交目標を打破することに力を注ぐであろうと述べて、その危機意識を露わにしている¹¹。更にそのための将来構想として、心理作戦(PSYOP)は長期的な米国の戦略的国益に関わる紛争の継続期間や軍事的対立の影響を明らかにするのを助けるとともに、平和時から危機・戦争を経て平和回復に至る一連の紛争サイクルの各段階に対応するものとして戦略的、軍事的及び戦術的PSYOPという概念を設定している。

また後者のMID報告は、国家安全保障会議(NSC)や関係省庁のPDD-68に対する関心の低さやスタッフ及び財源の手当てが不十分であるとの反省に立って、新たにNSCに「情報に関する政策調整委員会(Policy Coordinating Committee for information)」を創設することを謳った「国家安全保障に関する大統領指示(National Security Presidential Directive)」の発出が必要とする提言を行っている¹²。そしてここで初めてSCという用語が登場している。即ち、欧州、アジア、南米におけるインターネットの急速な普及を受け、米政府はSCの重要な要素として開発中のウェブ・サイトに対する優先順位を高めるべきであるとする指摘がそれであり、SCに含めるべき主な手段として映像、音響、印刷物とともにウェブ関連システムが列挙されている¹³。しかしながら、それ以上にSCに関する政策立案に踏み込んだ記述は依然認められず、この時点においても政府のSCに対する政策は未だ確立されるに至っていなかったものと思われる。なおこれとは別に同報告が初めてソフト・パワーに言及し、米政府は国際危機にあたって、国連、EU、日本、中国、インド以上にその国際的信用を保持し、それを自国の国益のみならず人道上の責務の履行に役立ててきたと述べていることは、ナイ(Joseph S. Nye, Jr)やコヘイン(Robert O. Keohane)が提唱してきたソフト・パワーというものを政府も注目し始めたことの表れと見るができるであろう¹⁴。いずれにしても米中枢同時テロ以前におけるSCは、MID報告が述べているように「政府上層部の無関心」によって真剣に検討される対象とは見なされていなかったと言わざるを得ない。

11 Defense Science Board, *Report of the Defense Science Board Task Force on The Creation and Dissemination of All Forms of Information in Support of Psychological Operations (PSYOP) in Time of Military Conflict*, May 2000, pp. 6-8.

12 Defense Science Board, *Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*, October 2001, pp. 52-53. なお情報に関する政策調整委員会の構成員は、国務次官級の委員を長に国防、国務、財務、商務、司法各長官、統合参謀本部議長、CIA長官、米国際開発庁長官及びBBG委員長の名指する者とされていた。

13 Ibid., pp. 56-59.

14 Ibid., p. 10. 米中枢同時テロ以前におけるソフト・パワーに関する論文については次を参照。Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5 (September/October 1998), Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power," *Foreign Policy*, Fall 1990.

(2) 米中枢同時テロ以後におけるSCへの取り組み

SCが本格的に注目される契機となったのは、2001年9月11日に発生した米中枢同時テロである。米国東海岸の空港を離陸した民間旅客機4機が、その飛行途上においてテロリストにハイジャックされ、その内の2機がニューヨークにある世界貿易センタービルに、また別の1機が国防総省に突入し多数の犠牲者を出したことは米国にとってテロとの戦いという新たな戦争の幕開けを意味する国家安全保障上の重大事件となった。これに対して議会と大統領は、「いかにしてこの事件は発生し、我々はいかにすればそのような悲劇を繰り返さないことができるか」という問いに答えるため、超党派の議員からなる「米国に対するテロリストの攻撃に関する国家委員会（National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States）」を創設し、同委員会は250万ページを超えるドキュメントと10か国1200人を超えるインタビューを経て事件発生から3年後の2004年7月22日、567ページに及ぶ報告書を公表した。報告書は、その中でイスラム諸国で行った世論調査の数字を例証として取り上げ、それらの国々における対米感情の急速な悪化という深刻な事態を指摘し、イスラム過激主義との思想上の戦い（Struggle of Ideas）の中で米国が世界の支持を獲得するために情報発信していくことの重要性について次のように述べている。

「米国の外交政策はメッセージの一部である。（略）米国はそのメッセージを伝えるためにより一層行動しなければならない。イスラム教徒の聴衆達に影響を及ぼしたビン・ラディンの成功を振り返って、リチャード・ホルブルック（Richard Holbrooke）は次のように驚いた。『世界の主要な情報社会とは無縁な洞窟に潜む男がどうやってそれができるのだ？』と。またリチャード・アーミテージ（Richard Armitage）国務副長官は、米国人が『自らの恐怖と自らの怒りを海外に広めてきた』ことについて我々に懸念を抱かせた。それはチャンスや希望といった我々のヴィジョンではない。』¹⁵

そして同委員会は、米国がイスラム世界において自らの価値というものを積極的に定義しないならば、過激主義者は米国に対する犯罪行為を喜んでするだろうと述べた上で、アラブ社会及びイスラム教徒が衛星テレビやラジオに依存していることを正しく認識し、米政府はアラブ世界やイラン、アフガニスタンに向けたテレビやラジオ放送の分野におけるイニシアティブを確立するとともに、若者を対象に彼らに知識や希望を与える奨学制度、交換留学事業及び視聴覚プログラムを再構築すべきであると勧告している。また同委員会は、大統領に対して国家情報組織の改善についても言及し、情報革命時代における新たな

15 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report : Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, (New York:W. W.Norton,2004),pp. 376-377.

国家安全保障機関を創設する政府努力を促すとともに、「信頼される情報ネットワーク (trusted information network)」を創出するため、法律、政策及び技術上の諸問題の解決に向けた省庁横断的な調整の必要性を提言している¹⁶。

このような委員会報告の公表に続くかのように、DSBによって2004年夏に開催されたのが、『戦闘行為への及び戦闘行為からの移行』(Transition to and from Hostilities、以下「Transition報告」と略)をメインテーマに6つのパネルから構成された官民一体かつ省庁横断的な研究作業である。それは米中枢同時テロを契機に始まったアフガニスタン・イラク戦争の経験を踏まえ、平時段階から治安回復及び民生復興段階を通して将来の米軍に必要とされる戦力向上の方策を勧告するために行われたものであり、その中にはSCをテーマとする分科会も設けられ8名の政府アドバイザー(国防、国務両省関係者)を含む官民出身者17名の構成で研究は実施された。その研究作業の成果は同年12月の報告書として公表され、次に列挙するものはSCに関する部分を要約したものである¹⁷。

○SCは米国の国家安全保障と外交政策にとって死活的である。

○SCは、広報外交(public diplomacy)、広報(public affairs)、国際放送(international broadcasting)、情報活動(information operations)、特殊活動(special activities)の5つの中核的手段から成る。(このうち「広報外交」の例としてフルブライト奨学制度、大使及び軍指揮官によるテレビ・インタビュー等が挙げられ、また「広報」との概念的相違は失われつつあるとする。更に「情報活動」はコンピュータ・ネット攻撃／防御、電子戦、軍事欺へん、心理作戦等とされる。なお「特殊活動」に関する記述はない。)

○米中枢同時テロ後、米国の政治・外交・軍事指導者達は、効果的かつ調整されたSCなしには対テロ戦略が完遂できないことを悟った。

○SCに関する戦略指針の欠如－1999年以後、SCに関する大統領指令は出ていない。

○NSCに設置されたSC政策調整委員会(SC Policy Coordinating Committee)はわずか数回しか開催されていない。

○SCの研究体制は貧弱であり、その不十分な財源は悲観的である。

○SCは変革されねばならない。国際世論における米国に対する否定的イメージはコミュニケーション戦略を失敗に終わらせる要因となる。

○米国は、真のニュースと英国の価値を普及している英国政府後援のBBCと同様の活動を行えない筈はない。

16 Ibid.,p. 418.

17 Defense Science Board, *Report of the Defense Science Board 2004 Summer Study on Transition to and from Hostilities*, December 2004, pp. 67-107.

○政策は、国内外の支持者に情報を送り独立した判断を行わせることによって彼らの信頼を獲得しない限り成功しないであろう。

○政策とSCは分離することができない。

○DSBは、大統領に対し議会と協力して次のようなSCの体制を創設するよう勧告する。

- ・ SCに関する国家安全保障副補佐官ポストの新設
- ・ NSC内におけるSC委員会（SC Committee）の創設
- ・ 独立、非営利かつ超党派によるSCセンターの創設

○DSBは、国務省に関し次の点を勧告をする。

- ・ 広報外交・広報担当国務次官のSCに関する役割と責任の再定義－各省庁に亘るSCに関する指示及び計画立案の主体としての役割の明確化
- ・ 全ての外交政策イニシアティブにSCの要素を備えさせること。
- ・ 広報外交を担当する国務次官指揮下の人員と財源を現在の3倍にすること。
- ・ 創設予定のSCセンターの財源は国務省予算から充当すること。
- ・ 広報外交の一貫性ある計画実行を確保するため広報外交等担当国務次官室における人事の見直し－広報外交室長等への適任者の配置

○DSBは、国防総省に関し次の点を勧告する。

- ・ 政策担当国防次官のSCに関する役割を再定義－国防総省における中核的ポストへ
- ・ 同国防次官と統合参謀本部は全ての軍事計画と作戦にSCの要素を備えさせること。
- ・ 国防総省が支援するSCのための予算を増額

SCに関する以上の内容は、後半部分の大統領、国務省及び国防総省への勧告項目からも分かるように政府レベルでの具体的な取り組みを迫るものであった。中でも国務省の担当部署に対する人事の見直しにまで踏み込んだ勧告は、担当官庁たる国務省の取り組みの不備に対する人事介入とも受け取られかねない厳しいものといえる。因みに作業部会であるSCパネルに政府アドバイザーとして国務省から3名の職員が参加していたことを考え合わせるならば上記勧告の公平性は確保されていたと考える¹⁸。そしてこれらを踏まえるならば今回のDSBによる研究作業は、従前の取り組みとは異なったSC政策の具体化に向けた画期をなすものと言えるのではないだろうか。

なおDSBは、SCに関する成果部分のみを研究作業の開始からわずか1か月後の2004年9月に全体報告に先行し、独立したものとして公表している。その内容は3か月後に公表される全体報告のSC関連部分を先取りするものであり、敢えてSCのみを切り離し全体報告に先駆けて公表した背景には、その速やかな政策の具体化を促す意図があったことを窺わ

18 Ibid.,pp. 180-181.

せる。なぜならSC報告冒頭の担当国防次官代理に対するメモランダムにおいて、DSBのシュナイダー（William Schneider,Jr.）委員長が、「効果的なSCは進展しつつある危機の抑止と進展した危機の分散を可能とする。思想という地球規模の戦いに勝利するためには、思想を広めるための地球規模の戦略が不可欠である。」¹⁹と述べていることからするならば、当時のDSBがイラク、アフガニスタンにおける危機の拡大抑止という具体的な政治状況に鑑み、SCの早期政策化の必要性を認識していたとする解釈もあながち否定できないからである。

（3） SC政策の成立

SCが国防政策の一部として正式に取り上げられたのは2006年に公表された『4年毎の国防計画の見直し』（Quadrennial Defense Review Report,QDR）においてである。「長期的な戦いの勝利は、米国とその国際パートナーによるSCに究極において依存している。」との書き出しで始まるSCに関するQDRの一節は、SCの実行責任が政府全体にあり、QDRはSCのために国力の統合を進める国務省の努力を支援するとともに、国防総省はその組織文化、計画途上のプランや政策及び政府の戦略目標の実現に従事する各戦域軍等司令官を支援する議題にSCを取り入れていかなければならないとしている²⁰。そして更に国防総省が行う広報、広報外交支援、軍事外交及び情報活動（心理戦を含む。）といった主要なコミュニケーション能力間における格差是正のため、組織、訓練、装備及び資源面における努力を集中していくことが謳われている。

これを受けて2006年9月25日に国防副長官から国防総省内の各部隊・機関等の長あてに発出されたのが、『2006年QDRのSC実行ロードマップ』（2006 Quadrennial Defense Review (QDR) Strategic Communication (SC) Execution Roadmap、以下「ロードマップ」と略）である。これはQDRで示されたSCを実行するための具体的な政策指示として、関係する部局等に目標、任務、仮期限及び経費見積を明示したものである²¹。因みに国防総省として到達すべき目標については、①SCを国防戦略、政策策定等に生かすための制度構築、②SCとその主要な支援機能である広報、情報活動、軍事外交、広報外交支援に関するドクトリン等の策定、③SCの主要な支援機能の組織・訓練・装備化とされ、併せて

19 Defense Science Board, *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication*, September 2004, MEMORANDUM FOR ACTING UNDER SECRETARY OF DEFENSE (ACQUISITION, TECHNOLOGY & LOGISTICS).

20 Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, pp.91-92, <http://www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>.

21 Deputy Secretary of Defense Memorandum, SUBJECT : 2006 Quadrennial Defense Review (QDR) Strategic Communication (SC) Execution Roadmap, Sept. 25, 2006.

ロードマップの監督機関の共同責任者に広報担当国防次官補と統合参謀本部戦略計画・政策担当（J-5）部長を、また助言機関の共同責任者として統合通信担当国防次官補代理、統合参謀本部J-5副部長及び政策担当国防次官補佐官を充てることが規定されている²²。このような政策実行のための各種指示とは別に本ロードマップにおいて注目すべきは、SCについて初めて国防総省としての定義付けを行ったことである。それによればSCとは、「国力の他の要素と一致した情報、議題、計画、プログラムや活動を通じて国益の増進と国家目標の達成に望ましい状態を創出、維持、強化するため、重要な視聴者との意思疎通を図り、彼らに参与していく目的意識を持った米政府のプロセスとその試み」²³とされ、この定義は同年12月に改定された統合参謀本部の教義である『統合作戦計画の立案』（Joint Publication 5-0: Joint Operation Planning）において採用されるに至っている²⁴。

それでは、このようなSC政策の実行状況は如何なるものであったのだろうか。この点については、省内に設置されたSC統合グループ（SC Integration Group, SCIG）の事務局長を務めるピットマン海軍大佐（統合通信担当国防次官補代理代行）が、2007年11月の米議会下院軍事委員会で行った陳述書において明らかにしている。その中で同大佐がロードマップの最も顕著な成果として強調しているのが、SC政策実行のための省内外における統合機能の強化である²⁵。省内については、自ら事務局長を務めるSCIGが国防長官室、統合参謀本部、戦域軍等司令部及び陸海空軍・海兵隊とのSC計画立案の過程において、また2007年初めに設置されたSC部局長グループ（SC Directors' Group, SCDG）が戦域軍等司令部、陸海空軍・海兵隊、統合参謀本部、国防次官室等との情報共有や計画実行の過程において、それぞれ統合機能の強化にあたっていると述べている。また国防総省と国務省間における協議や情報共有を通じた省庁間協力の強化を顕著な成果として取り上げ、国務省内に新たに設置される省庁間対テロ・コミュニケーション・センター（Interagency Counter Terrorism Communication Center）への軍人派遣や技術指導、国防総省主催による初のSC国際セミナーや海軍大学院で行われたSCセミナーへの国務省関係者の参加を具体例として紹介している。なおSCそのものに関する成果として、冒頭の脚注で紹介した

22 Ibid., pp. 3-10.

23 Ibid., p. 3. このような国防総省によるSCの定義付けに対して、国務省のSCアドバイザーを務めるエミリー・ゴールドマン博士はSCを広報外交と類義語関係にあるものと見ている（Dr. Emily Goldman, Strategic Communication Advisor, Office of the Coordinator for Counterterrorism, U.S. Department of State, *Strategic Communication: Theory and Application*, June 2008）。

24 Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 5-0: Joint Operation Planning*, 26 December 2006, II -2, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp5_0.pdf.

25 U.S. House of Representatives Armed Services Committee, Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities, “*Strategic Communication and Countering Ideological Support for Terrorism*” Statement of Captain Hal Pittman, November 15, 2007, http://armedservices.house.gov/pdfs/TUTC111507/Pittman_Testimony111507.pdf.

2007年9月12日付『アフガニスタンのための国防総省(DOD) SCプランの実施』を取り上げ、同プランで示された任務のあるものは既に達成されつつあり、またあるものは審査や財源の追加が求められるかもしれないとした上で、計画された任務等に対する当初の評価結果は今後数か月でまとめられ、その後は6か月毎に更新されるであろうと述べている²⁶。いずれにしてもSC政策は、そのための体制整備に伴う成果は現れつつあるものの効果については未知数であり今後のイラク、アフガン情勢の推移如何にかかっているものと思われる。それでは次に項を改め、SCの主な施策とされる航空機による電子心理戦、外国地域専門幹部、及び新たな試みである陸軍と人類学研究者で構成された民軍協力活動を取り上げ、その問題点と今後の動向について考察してみたい。

2 SC政策の問題点と今後の動向

(1) SCとしての航空機による電子心理戦(Commando Solo, CS)

通称コマンド・ソロと呼ばれる航空機による電子心理戦は、米空軍の大型輸送機から紛争地域の住民や敵対勢力に対してFM・TV等による放送を通じた電子心理戦としてSCの主要な手段とされてきた²⁷。それは米国ペンシルベニア州に所在する米空軍特殊作戦司令部所属の第193特殊作戦飛行隊(州兵)が担任し、4発のプロペラからなるEC-130Jハーキュリーズ輸送機にAM、FM、HF、TV及び軍用周波数帯を有する各種放送機器を搭載し、機上から作戦地域に対する情報活動、心理戦及び民事活動を行うものである。このようなCSは、1983年のグレナダ介入から湾岸戦争、パナマ、ボスニア、コソボ、イラク、アフガニスタンにおける軍事作戦の全てにおいて行われるとともに、2004年には国務省内の自由キューバ支援委員会(Commission for Assistance to a Free Cuba)の勧告を受けた当時のブッシュ大統領の命を受け、キューバに対する電子心理戦にも運用されている²⁸。

このような戦歴にもかかわらずDSBは、CSが地形、植生、建物による影響や地上から受ける脅威、また電波到達距離の制約からイラクやコソボといった内陸地域における作戦

26 Ibid.

27 U.S. Air Force, Fact Sheet:EC-130J Commando Solo,<http://www.afsoc.af.mil/library/factsheets/factsheet.asp?fsID=221>. 同左資料によれば米空軍は現在、同機種6機を保有している。なおCommando Soloとは、Commandoが特殊作戦任務を、Soloが航空機のみがそれを成し遂げられるとの意味とされる(American Forces Press Service, News Articles, U.S. Commando Solo II Takes Over Afghan Airwaves, Oct.29,2001,<http://www.iwar.org.uk/psyops/resources/Afghanistan/commando-solo.htm>)。

28 Center for Defense Information, U.S. Military Exercise Raises Cuban Invasion Fears, June 17,2004, http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2264&from_page=../index.cfm. 米軍の『星条旗』紙も2001年のアフガニスタン侵攻に関する記事でCSが国務省からの任務を受けていることを報じている(<http://www.stripes.com/01/oct01/ed102201a.html>、2009年6月12日アクセス)。

には不十分であること、現行のCSを維持することに予算上の制約があること、そしてインターネット等の普及により今後TV放送等の影響力に限界が来るとの理由から、今後は米特殊作戦軍司令部（USSOCOM）がCSに代わる新たな空中電子心理戦機材（無人飛行機等を含む。）の開発調査を行うよう勧告している²⁹。その中でもDSBが重視しているのが予算上の制約であり、国防総省が特別任務装備の搭載によって現行のCSを維持するために要する費用は2億5,000万ドルと見積もられ、かつその期待効果がわずかであることから正当化されないとした上で、その費用は年最大5,000万ドルが見込まれる新たな事業経費の支援に振り向けるべきであると結論付けている³⁰。確かに費用対効果という点を考慮するならばDSBの勧告は予算の効率的使用に沿った当然の結論と言えるかもしれない。しかしそれ以上にCSという航空機からの電子心理戦そのものがSCの手段として適当か否かと問われるならば、現在ではその効果について否定せざるを得ない。なぜならそれはCSの性能を向上させることによって解決できる性質のものではなく、CSそのものの限界に起因していると考えられるからである。CSは飽くまでも発信者である米軍の情報を一方的に流すのみで、受信者側の受信態勢、受信者との今後の連携の可能性、更には受信者の反応について、その確実性を担保する手段を有していない。また言語の異なる民族が錯綜する地域においては放送が画一的なものとならざるを得ない。このような問題点を踏まえるならばCSは、敵対勢力に対して誤情報を送ることでその指揮系統の混乱や敵兵の心理的動揺を待つとともに現地住民に対して正確な情報を送ることで民心の安定や米軍に対する支持気運が醸成されるのを待つという受身かつ期待的な効果以上のものを求めることは容易ではない。それは「鍵となる視聴者との意思疎通」を目的とするSCの定義からするならば、一方通行の不完全なコミュニケーション手段に止まらざるを得ないCSそのものの宿命と言えるであろう。

（2） SCとしての外国地域専門幹部（Foreign Area Officer, FAO）

CSが発信者側からの一方通行かつ画一的な手段であるとするならば、FAOはその欠陥を補い受信者に対する理解を促進するとともに言語という手段を通じて受信者との双方向によるコミュニケーションの形成を目的としたSC政策の有力な手段と位置付けることができる。それに初めて着目したのがDSBによる前掲のTransition報告であり、同報告は①国防長官は管轄国や管轄戦域における援助計画や作戦活動を支援する地域担当部門を新た

29 DSB, *PSYOP Report*, pp. 46-54. なおDSBによれば、現在のCSの全ての能力を最大限発揮することができる場所は、米国がかつて軍事介入を行ったハイチ、パナマ、グレナダといった島嶼部や海岸部とされる（*Ibid.*, p. 49.）。

30 *Ibid.*, p. 53.

に設置するため各戦域軍司令官 (Regional Combatant Commanders) に年合計1,000万ドルの財政支援を行うこと、②陸海空軍及び海兵隊はFAOや地域専門下士官を養成すべきこと、③国防長官室 (人事、即応担当) は各戦域軍司令官と陸海空軍・海兵隊に対して言語や外国地域事情を習得した下士官の受け入れ施設を検討するよう指示すること等について勧告するとともに、言語が外国地域事情を知る鍵であることを強調している³¹。それではSCの手段としてのFAOは、どのように機能し、いかなる問題点を有しているのだろうか。

2007年9月に発出された『FAOプログラム管理に関する国防総省指示』(以下「FAO指示」と略)によれば、FAOは特定の外国・地域の歴史、政治、外交、軍事／安全保障、文化、社会、科学、経済及び地理に関する大学院修士課程修了又はそれと同等の経験を有する将校で、かつ専門地域の支配的な言語に熟達している者とされる³²。またその役割は外国政府・軍機関、受入国民、受入国社会及び国際機関との交流に関わる米陸海空軍・海兵隊、統合参謀本部及び省庁間の任務に従事するとともに、専門とする当該国・地域における作戦の計画実行に対する政治・軍事及び戦略的側面からの専門知識の提供、国際軍事問題に関する観察及び報告の実施、軍連絡将校・在外米大使館駐在武官・軍備管理査察官の指揮下業務及び対外軍事・安全保障援助の監督とされている。これらのことからFAOには、当該国・地域に関する高度の言語能力を含む専門知識をもって戦域軍司令官等が行う軍事作戦や軍事外交を支援することを期待されていることが分かる。それはまた国防総省が行うSCの主要機能の一つである軍事外交の一翼を担うとともに、SC政策全体の政策決定にも関与することのできる重要な地位・役割を付与されているといっても過言ではない。そしてこれを裏付けるようにFAO指示は、その方針として国防総省のグローバルな任務を支援するためFAOは治安回復・復興作戦 (stability, security, transition, and reconstruction operations) に対する軍事援助、非正規戦 (Irregular Warfare) に関する任務、国際安全保障協力とともにSCの促進といった国防総省の戦略指針に関する諸活動に対して専門的能力の提供を行うものと規定している³³。また、これに先立ち2005年4月に発出された『FAOプログラムに関する国防総省指令』が、その方針の最終項において将官級の高級幹部がFAOとして勤務することも含めた人事管理の必要性を指摘していることも、

31 DSB, *Transition Report*, December 2004, pp. 119-122, 142-143. なお同報告によれば、国防総省が行った1985年から2004年の言語能力調査結果 (抜粋) の推移から言語能力保持者数の伸び率はアラビア語 (1,087名→2,864名、+163%) が最も高く、次いで韓国語 (1,465名→3,354名、+129%)、ウルドゥー語 (パキスタン、36名→72名、+100%) の順となっている。またパシュトゥー語 (アフガニスタン) は0名→5名とされる。

32 Department of Defense, Instruction No.1315.20, Subject : Management of Department of Defense (DoD) Foreign Area Officer (FAO) Programs, September 28, 2007, p. 2, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/131520p.pdf>.

33 Ibid., p. 3.

その重要性を裏付けている³⁴。更にFAOの現状については、国防総省が2008年4月に公表したFAOに関する年次報告から次のとおり窺い知ることができる³⁵。それによれば2007会計年度におけるFAOへの任命者数は国防総省全体で前年度比200名増の1,600名以上とされ、2013年までに新たに1,000名がFAOに従事するものと見積もられている。なお充足率について見るならば、陸軍が2006会計年度98%から2007会計年度86%に下がったものの新たな訓練修了者の任命によって充足率は改善されるものと見積もられている。因みに陸軍以外の充足率は海兵隊が49%、空軍が6%、海軍が48%とされ、同報告によればFAOに対する軍の要求は満たされていないものの既に多くの幹部が養成プログラムに参加していることから、今後状況は改善されるものとしている。

しかしSC政策の実効性という観点から国防総省が行っているFAOの養成状況を見るならば、いくつかの問題点を指摘せざるを得ない。それはFAOの養成プログラムが陸海空軍・海兵隊ごとに独立して行われ、それぞれの養成期間が異なっている点である。同じくFAOに関する前掲の年次報告によれば、陸軍及び海兵隊の養成期間は12か月またはそれ以上とされているのに対し、海軍のそれは6か月、空軍に至ってはわずか2か月に過ぎない³⁶。また養成期間の不統一とともに問題視すべきは、国防総省のFAO養成の重点が言語習得に偏っていることである。この点については、FAO指示の方針事項において国防総省が当該外国地域で優勢な言語に熟達することを目標とした言語専門職集団の創設を企図している旨を明らかにしていること及び2005年に国防副長官から発出されたFAOを含む外国語及び地域専門能力強化のための体制改革ロードマップが外国語能力強化のための各種施策で埋め尽くされ、地域専門能力の強化についてはほとんど言及されていないことから明らかである³⁷。本来FAOに求められるのは、単なる通訳に止まらない外国地域事情に精通したSC政策のコミュニケーターとしてのそれであることを考えるならば、国防総省の取り組みは十分とは言えず、この点を指摘する声が国防総省内の専門家から上がっているのも事実である³⁸。このような現状においてFAO指示が想定するような真に戦略的視

34 Department of Defense, Directive No.1315.17, Subject: Military Department Foreign Area Officer (FAO) Programs, April 28, 2005, p. 2, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/131517.pdf>.

35 Department of Defense, *DoD 2007 Annual Foreign Area Officer Report*, April 2008, p.7, http://www.dtra.mil/documents/offices/OS/OSP/Portal/Materials/FAO_report_07.pdf, 2009年8月12日アクセス。

36 Ibid., p. 8.

37 Department of Defense, Instruction No.1315.20, p. 3及びDeputy Secretary of Defense Memorandum, Subject: Defense Language Transformation Roadmap, February 2005, http://reedline.com/Portal/Materials/DepSecDef_Signed_Roadmap_Letter.pdf. なお後者は、本ロードマップが「テロとのグローバルな戦いと将来の軍事作戦における戦略的財として使用されるために開発・維持される外国語能力と地域専門能力の強化に取り組む国防総省の重要な一連のステップの概要である」として、外国語能力とともに地域専門能力の強化も重要な柱であることを謳っている。

38 米国の文化人類学者で米海軍研究機関の国防政策研究員を務めるM.マクフェイト博士 (Montgomery McFate, J.D., Ph.D.) は、その論文において大半のFAOは真の文化・社会に関する専門知識を習得

点を備えた外国地域専門家を養成することは可能であろうか。FAOの能力次第では、対象国における米軍の作戦行動や外交活動に誤った情報を提供し、その結果米国の支持者を敵対勢力の側に追いやる不測の事態となりかねないことも危惧される。このことは取りも直さずSC政策への信頼を損なうのみならず敵対勢力との思想上の戦い（War of Ideas）における米国の失点をも意味するであろう。そのような結果を招かないためにも今の国防総省には、真の異文化理解に繋がる教育態勢の構築に向けた改善努力が求められていると言っても過言ではない。

(3) SCとしての人文調査チーム（Human Terrain Team, HTT）

HTTは、米陸軍の試験的プログラムであるHuman Terrain System（HTS）の一環として人類学における現地調査活動を通じ、現地の部隊指揮官及び地域復興チーム（PRT）を支援することを任務に2006年からイラク、アフガニスタンにおいて活動を開始した米陸軍と米国の人類学者との共同チームのことである。因みに米陸軍によれば、HTSとは作戦地域の社会・文化に関する専門情報を現地の部隊指揮官に提供し作戦決定に際して認識の統一を図るとともに現地文化に関する地域研究等を通じて作戦を効果的に行うことを目的とした活動であり、作戦区域に関する地域研究（歴史、文化、言語等）と作戦要求に応じた現地調査という主要な社会科学的機能がその特性として挙げられている³⁹。また国防総省によれば、現地調査によって得られた人類学上の分析データを軍事作戦の計画立案に反映させることで、現地における治安回復作戦を円滑かつ効果的に進めることを目的とした情報支援活動の一環としている⁴⁰。これらを踏まえるならばHTSは、軍隊と人類学者による民軍協力活動の新たな形態といえるとともに、アフガニスタンにおいてHTSとの協同作戦を初めて指揮した現地部隊指揮官が議会で証言しているように作戦現場における新たなソフト・パワーとしての手段と見なすことができる⁴¹。なおHTSの現地における実働部

しておらず、また彼らの多くは現地司令官に対する助言者として活動することなく、駐在武官や安全保障補佐官等として勤務しているため現地司令官は自力で問題に対処しなければならない窮状を指摘している（Montgomery McFate, "The Military Utility of Understanding Adversary Culture", *Joint Force Quarterly*, Summer 2005, p. 46.）。また米陸軍士官学校の語学・文化・地域研究センターのワトソン博士は、軍における教育の問題点として異文化理解と語学の比重の不均衡を指摘する（Jeff R. Watson, "Language and Culture Training: Separate Paths?," *Military Review*, March-April 2010, 93-97.）。

39 U.S. Army, Human Terrain System, The Human Terrain System: Mission, Organization, and Capabilities, 9 April 2008, http://www.saic.com/sosa/downloads/human_terrain_system.pdf.

40 Secretary of Defense, Report to Congress on the Implementation of DoD Directive 3000.05 *Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operations*, April 1, 2007, pp. 20-21, http://www.defenselink.mil/policy/downloads/Congressional_Report_on_DoDD-3000-05_Implementation_final_2.pdf.

41 Statement of Colonel Martin P. Schweitzer, Commander, 4/82 Airborne Brigade Combat Team U.S. Army before the House Armed Services Committee, Terrorism & Unconventional Threats Subcommittee and the Research & Education Subcommittee of the Science & Technology Committee, U.S. House

隊であるHTTの実際の効果については、その活動によって死傷者を伴う軍事作戦が従前の60～70%に減少したとする旅団長の評価や現地住民と米軍との橋渡し役としてHTTが作戦に不可欠な存在となっているとする中隊長の所見からもその有効性は明らかであり、またソフト・パワーとしての現地住民とのコミュニケーション能力の高さも現地部隊の指揮官から期待されていることがそれを裏付けている⁴²。

これらを総合するならばHTTは、FAOの地域専門能力面での不安を解消し部隊指揮官の情勢判断に資する専門的助言を行うことを可能にしたのみならず、現地調査活動を通じて現地住民の実情を的確に把握し、彼らの立場を尊重した作戦活動に現地部隊を導くことによって米軍と現地住民との信頼関係を築き上げるというSC政策の新たな手法の一つといえるであろう。この点については、ゲーツ米国防長官も2007年11月のカンザス州立大学における演説の中でHTTの成果に言及し、次のように述べている。「アフガニスタンにおいて軍は最近、政府以外から専門的な人類学研究者を招いている。ニューヨークタイムズ紙は、彼らの内の一人の活動についてリポートし、『私はしばしば人類学の軍事化について糾弾してきたが、今や軍事の人類学化が真の姿となっている』と報道するに至っている。そしてそれは非常に大きな影響力を有している。タリバンが駆逐された村では同じような話が交わされた。それは、多くの寡婦が存在し、その子供たちが反乱に参加して給料をもらわない限り彼女たちの世話を必要としているということを人類学研究者は軍の将校達に指摘した。そこで米軍部隊は、そのような寡婦のための職業訓練プログラムに着手し始めたのである」と⁴³。我々はこのことから、HTTの活動が今や現地住民のみならず現地の米軍部隊に対しても戦闘行動から復興支援活動の重視に向けた作戦観の転換という新たな変化をもたらしていることを読みとることができるのではないだろうか。

それでは、このHTTは将来に向けたSC政策の有力な手段となり得るのであるだろうか。この点については今後解決しなければならない問題が国防総省の前に立ちはだかっている。即ち米国人類学協会（American Anthropological Association, AAA）は、2007年10月31日付の理事会声明においてHTSプロジェクトがAAAの倫理規則に抵触する可能性があること及び当該プロジェクトが人類学研究者等を危険に曝しかねないことから、それには賛成できないとする見解を表明していることである。声明にはHTSプロジェクトに対する理事会としての評価結果が列挙され、その要点は①HTSで活動する研究者と軍人との区別が

of Representatives, 110th Congress, 2nd Session Hearings on Role of the Social and Behavioral Sciences in National Security, April 24, 2008, http://humanterrainsystem.army.mil/col_schweitzer_statement.pdf).

42 U.S. Army, Human Terrain System, op.cit.

43 Department of Defense, *Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Manhattan, Kansas, Monday, November 26, 2007*, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1199>.

困難であること、②研究者が作戦の責任を負わされる恐れがあること、③収集情報に関するインフォームド・コンセントが形骸化する恐れがあること、④フィールド・ワークによる研究成果が戦闘被害の発生に結び付くこと、⑤人類学と軍事作戦の一体化という誤ったイメージを世界に広め、無関係な研究者や研究活動に支障が生じる恐れのあること、の5項目である⁴⁴。そして理事会によれば、上記②～④項はいずれも学会倫理規則に抵触するものと結論付けている。実際、現地のアフガニスタンでは理事会声明が指摘するようにHTTに参加した人類学研究者の内、路肩に仕掛けられた即席爆破装置（IED）やテロ攻撃によって2009年4月現在までに3名の犠牲者が出ており、理事会声明の危惧が既に現実のものとなっていることを考えるならば本プロジェクトに対するAAAの批判的な姿勢も理解できる。また軍研究機関に所属する文化人類学者のマクフェイト博士が本プロジェクトの上級アドバイザーを務め、イラク及びアフガニスタンにおける米軍の作戦に関する提言を軍機関誌に発表していることも人類学と軍事作戦の一体化というイメージの形成を危ぶむ理事会声明に根拠を与える理由の一つとなっているのも事実である⁴⁵。いずれにしても今後HTTをSC政策の有力な手段とするためには、HTTの活動の中でどのようにすればAAAが指摘する学問研究の中立性等を確保できるのかといった点などについて国防総省及び米陸軍は更に検討を加え、AAAの疑問を解消していく努力を続けていかなければならないであろう。幸い理事会がその声明の最後に、人類学は地球平和と社会正義という人道的理由から米国の政策を援助することはできるとする一節を付け足すのを忘れなかったことは、国防当局による更なる改善努力に対する理事会側のせめてもの期待の表れと見ることもできるのではないだろうか。

(4) SCの今後の動向

DSBは2007年夏、新たな戦略環境に対応するためSCの変革についての更なる研究を行い、その成果を翌2008年1月に報告書として公表した。報告書は、その冒頭でSCが長期間

44 American Anthropological Association, *American Anthropological Association's Executive Board Statement on the Human Terrain System Project*, October 31, 2007, http://www.aaanet.org/pdf/EB_Resolution_110807.pdf.

45 同博士の論文は次を参照。M. McFate, "Anthropology and Counterinsurgency: The Strange Story of their Curious Relationship," *Military Review*, March-April, 2005. M. McFate, "Iraq: The Social Context of IEDs," May-June, 2005. M. McFate and A.V. Jackson, "An Organizational Solution for DOD's Cultural Knowledge Needs," *Military Review*, July-August, 2005. M. McFate, "The Military Utility of Understanding Adversary Culture," *Joint Force Quarterly*, Summer, 2005. M. McFate and A.V. Jackson, "The Object Beyond War: Counterinsurgency and the Four Tools of Political Competition," *Military Review*, January-February, 2006. また同博士の軍との関係については次を参照。George Packer, "Knowing the Enemy," *The New Yorker*, December 18, 2006. David Price, "Pilfered Scholarship Devastates General Petraeus's Counter-insurgency Manual," *CounterPunch*, October 30, 2007.

に亘る戦略的な性格を有する点において、短期間の戦術的性格を有する宣伝（Public Relations）や広報（Public Affairs）とは異なるとした上で、効果的なSCを行うことが米国の戦略目的を達成するためには死活的であると述べている⁴⁶。そしてグローバリズム、非国家主体、思想、先進技術、新たな戦争形態が21世紀の国家運営におけるSC等を変革しつつあるとの状況認識の下に、次の7項目に亘る勧告を行った⁴⁷。

- 国家政策としてのSC活動のために大統領、議会指導者、政府外関係諸機関による独立的、非営利及び超党派による地球規模のコミュニケーション・センター（The Center for Global Engagement, CGE）の創設
- SCに関するリーダーシップ強化策として、大統領府にSC 担当大統領副顧問・補佐官、国家安全保障会議SC代理委員会、SC政策委員会、行政管理予算局SC担当副局長などの新設
- 戦域軍等司令官に対する助言者としての国務省上級広報幹部の配置
- 国務省が行う広報外交に対する予算増額及びBBGのイスラム世界に対する活動強化
- SCを構成するBBGのための任務、構成、予算、活動の見直し
- 国防総省における常設のSC担当副次官の新設
- 戦域軍等司令官に対するSC予算の補填、国防総省による病院船（hospital ship）等を通じたSC支援の強化、国務省に対するSC予算の増額

これらの勧告内容から判断されることは、今後の米国の国家安全保障政策におけるSCの比重の高まりであり、しかもそれが国務省と国防総省を中心に外交・軍事が相即不離の関係を保ちながら統合された政策として推進されるであろうということである。それは今まで考察してきた国防総省レベルの政策としてではなく、国家レベルの政策として実行されていくに相違ない。これを裏付けるかのようにゲーツ国防長官は、2009年初頭の『フォーリン・アフェアーズ』誌において、米国の国家安全保障機構における軍人と文官の機能に関し、今まで両者間に不均衡な状態が増幅されてきたとした上で例え話として今後米国はドアを蹴り破った後、その家の食堂を掃き清め、その家を修復するといった能力に相当する国務省、米国際開発庁（USAID）、非政府機関、研究機関と調和した軍事力というのが必要との考えを明らかにしている⁴⁸。またこれに応えるかのようにクリントン国務長官も2009年1月に行われた議会上院における指名承認公聴会の陳述書の中で、我々は外交、

46 Defense Science Board, *Final Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication*, January 4, 2008, pp.1-4, [http://www.carlisle.army.mil/DI ME/documents/2008-01-Strategic_Communication.pdf](http://www.carlisle.army.mil/DI%20ME/documents/2008-01-Strategic_Communication.pdf).

47 Ibid., pp. 88-106.

48 Robert M. Gates, "A Balanced Strategy-Reprogramming the Pentagon for a New Age," *Foreign Affairs*, January/February 2009, 31.

経済、軍事、政治、法律及び文化といった手段をそれぞれの状況に応じて組み合わせて使用するというスマート・パワー (smart power) と呼ばれるものを運用していかなければならないと繰り返し強調している⁴⁹。そして折しも同年3月、米戦略国際問題研究所はコーエン (William S. Cohen) 元国防長官を共同議長とする米中スマート・パワー委員会 (the U.S.-China Smart Power Commission) による報告書を発表し、中国に対する米国のスマート・パワーによる積極的な関与を可能ならしめるため国務省や他の政府省庁への国防総省からの財政支援の実現を委員会として要望する旨を明らかにするに至った⁵⁰。

3 我が国に対する影響と今後の対応

(1) 米国のSC政策の影響

2006年のQDRが、国防総省の行う広報、広報外交支援、軍事外交及び情報活動（心理戦を含む。）といった主要なコミュニケーション能力の格差是正のため、組織・訓練・装備及び資源面において改善努力を傾注していく旨を明らかにしていることは既述のとおりである。この点に関し防衛省・自衛隊の活動に今後影響を及ぼすであろうと考えられるのは、中東を重視した広報及び広報外交支援や敵対勢力を主な対象とする情報活動を除いたところの新たな軍事外交の展開ではないだろうか。それは前章で述べたように今後の米国が、国防と外交の二人三脚を中心とした統合的な対外政策を推進していく考えで一致していることによるものである。それと併せて米国によるSC政策の影響としては、防衛当局以外の我が国の視聴者に対する多角的アプローチの推進を指摘することができるであろう。

我が国は、このような新たな動きに対して今まで以上に防衛及び外交当局間の連携の強化を図る必要に迫られるとともに、防衛当局が行ってきた米国との二国間交渉とは別に場合によっては米国側からの多角的アプローチに対し、政府以外の国内の視聴者と米国とのコンタクトの結果によっては、それが政府間交渉に影響を及ぼす可能性が今まで以上に増

49 Senate Foreign Relations Committee, Statement of senator Hillary Rodham Clinton Nominee for Secretary of State, January 13, 2009, 4, <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>, 2009年7月3日アクセス。スマート・パワーの考えについてはジョセフ・ナイの同名著書を参照。なお同氏はSCを米国の広報外交を構成する主要側面の一つと位置付けており、SCを国防総省の行う独自の機能と捉えるDSBの考えとは異なる (Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power - The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004, pp. 107-109)。

50 CSIS, *Smart Power in U.S.-China Relations: A Report of the CSIS Commission on China*, March 2009, pp. 6-7. その中で同委員会は、米国による関与の具体的な施策として①中国における領事館の拡大、②中国における査証処理手続きの向上、③米国における中国系企業誘致のための中国領事館の開設促進、④中国のアメリカン・センター及び米国の孔子学院への支援拡大、⑤青少年を対象とした中国語、中国文化習得政策の強化を提唱している。

大することも予想される。特に後者について危惧されるのは、政府当局による二国間交渉の進展如何によっては、米国は交渉の打開策として多角的アプローチを併用し日本の国内世論等を喚起して交渉促進を図る手段に訴える事態が現実のものとなった場合である。その際、我が国の対外政策の混乱を避けるためには、今後政府、関係機関及び国内世論の一体化が不可欠となってくるであろう。以上のような米国のSC政策に伴う影響の大きさを考えるとき、我が国のSCに関する研究の現状はいかなるものであろうか。因みに防衛省が行う広報については、「防衛省・自衛隊の活動は、国民一人ひとりの防衛省・自衛隊に対する理解と支持があって初めて成り立つものである。このため、防衛省・自衛隊では、国民の関心の高まりや国民への説明責任といった観点から、積極的な広報を行う」ものとされ、その対象は国内に向けられたものとなっている⁵¹。そのため過去に実施された防衛省の政策評価における方策等の検討にあたっても平成16年度を例に取り上げるならば、印刷物広報、視聴覚広報、行事広報、見学体験広報といった国民との媒介手段の見直しに重点が置かれ、米国の対外政策としてのSCとは全くその考えを異にしている⁵²。また米国のSC政策そのものに関する研究について見るならば、国会図書館の調査部局が米国の外交戦略としての広報外交を調査研究対象として取り上げているほかは、防衛省、外務省とも研究実績はなく、国会図書館の当該調査論文の内容も飽くまで国務省の広報外交の考察に止まり、国防総省が中心となって取り組んでいるSC政策そのものについては全く触れられていない⁵³。

（2）我が国の今後の対応

我が国の今後の対応として、米国のSC政策の動向から防衛省・自衛隊が取り組むべきは国際社会に対する積極的な情報発信とそのための態勢の整備である。それは取りも直さず、国際的な安全保障環境を改善するために国際社会が協力して行う国際緊急援助活動を含む国際平和協力活動への主体的かつ積極的な取り組みにより国際社会から高い評価を獲得することであり、このことが「自衛隊の能力を示す機会にもなり、わが国に対する信頼向上に資するという側面も有している」⁵⁴ことに直結するならば、それは日本独自のSC政策の有力な手段と位置付けることができるであろう。そして、そのための態勢整備の一環として自衛隊におけるFAOの養成とその運用に関する検討が今後必要とされるに違いな

51 防衛省『平成21年版防衛白書』306頁。

52 防衛省『平成16年度 総合評価 政策評価書一覧』, <http://www.mod.go.jp/j/info/hyouka/16/sougou/index.html>, 2009年7月30日アクセス。

53 北山馨「パブリック・ディプロマシー—アメリカの外交戦略—」『レファレンス』2003年4月、134-152頁、http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200304_627/0627_06.pdf。

54 防衛省『平成21年版防衛白書』237頁。

い。

防衛省は平成17年度の政策評価において、これまでの国際緊急援助活動の現状を把握・分析するとともに、当該業務を今後一層効果的に行うための方策等について検討を実施した。その中で次のような現状分析を行っている。

「国際緊急援助活動は、海外の地域、特に開発途上にある海外の地域において大規模な災害が発生し、又は正に発生しようとしている場合に、当該災害を受け、若しくは受けるおそれのある被災国政府等の要請に応じて国際緊急援助隊を派遣し、救助活動、医療活動、災害応急対策及び災害復旧のための活動を実施するものであり、突発的に海外の地域で発生する災害に対して被災国政府が必要とする援助機能を保持した部隊を迅速に派遣することが極めて重要となる。

しかしながら、平成16年12月26日に発生したインドネシア・スマトラ沖大規模地震及びインド洋津波被害に際しては、翌日の27日にタイ政府から要請を受け、その翌日（28日）にインド洋における任務を引継ぎ帰国途上にあった海上自衛隊の部隊を派遣して捜索・救助活動を実施したものの、最も甚大な被害のあったインドネシアに対しては、支援要請があったのが1月3日で、支援ニーズ調査も必要であり、また、本邦から現地までの艦艇による輸送に物理的に約2週間を要したこと等から主力部隊の現地における活動開始が発災から約1ヶ月後の1月26日となった。」⁵⁵

そして、これに対する教訓事項として政策評価書は①意志決定期間の短縮化、②移動期間の短縮化、③各自衛隊による柔軟な援助活動の実施、④各国軍、関係機関等との連携の強化の4項目を取り上げ、方策等の検討を行った結果、次のような結論を導くに至った。

・教訓事項①について、迅速に派遣を決定するため、派遣が予想される場合、内局及び各幕の要員を現地に出張させ、救援活動のニーズ等について情報収集することを「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」（以下「態勢整備方針」という。）に追加するとともに、平素から要員の指定等を行い、迅速に出国できるよう準備。

・教訓事項②について、高いニーズが見込まれる応急医療チームの要員及び携行物品の事前指定、集積の実施及び現地活動に有効なヘリ輸送のための大型輸送機への搭載要領について検討を実施。

・教訓事項③について、特に統合運用体制への移行を踏まえ、必要に応じて現地に統合連絡調整所を開設し、関係機関や外国軍隊との連絡調整を一元化して実施することを態勢整備方針に追加。

55 防衛省『平成17年度 総合評価 政策評価書一覧-6 国際緊急援助活動』, [http:// www.mod.go.jp/j/info/hyouka/17/sougou/index.html](http://www.mod.go.jp/j/info/hyouka/17/sougou/index.html), 2009年7月30日アクセス。

・教訓事項④については、援助活動が国連、外務省（大使館）・JICA、NGO等の関係機関と連携して活動する場面が多く、これら関係機関との緊密な連携、調整が必要となることから、平素から連絡窓口を明らかにし、発災後速やかに連絡が取れる態勢を確立するとともに、これら関係機関との会同等を実施することにより、相互の認識を共有。

これらの中でも援助活動を行うにあたって特に重要と考えられるのが、現地に関する情報収集と関係部内外機関との連絡調整であり、そのためには当該地域に関する専門知識とコミュニケーションのための語学の習得が不可欠である。そして、このことは米国がSC政策の手段として整備してきたFAOに通じるものであり、今後防衛省・自衛隊は国際平和協力活動に主体的かつ積極的に取り組むためにも米国のFAOの養成体制を研究する必要があるのではないだろうか。また、養成後のFAOの運用についても検討する必要がある。現在主な在外公館には防衛省から防衛駐在官及び警備対策官として自衛官がそれぞれ派遣されている。中でも防衛駐在官については、平成15年5月に防衛庁副長官と外務副大臣の間で新たに締結された『防衛駐在官に関する覚書』によって防衛情報が一層迅速に防衛庁（当時）に伝達される枠組みが構築され、平成15年度の政策評価においてもその有効性が確認されるに至っている⁵⁶。しかしながら防衛に関する国外ヒューミント活動の中核的な役割を担っているとされる防衛駐在官の活動は、派遣先防衛担当者との調整・意見交換や公式行事等における各国駐在武官との防衛交流が中心であることを考えると自ずとその範囲は限定的かつ固定化されるであろう。そのような活動を補完する役割を担うものとして考えられるのがFAOであり、一例として大規模災害の発生が予想される地域に所在する在外公館の警備対策官の増員という手続きを経てFAO要員を配置するといった制度運用についても検討していく必要が生じてくるのではないだろうか。

おわりに

国防総省によるSC政策が、軍事外交、広報外交支援、情報活動等から構成されることは既述のとおりであり、それらがいずれも国防総省の主要な機能である軍事力というハード・パワーではなく、国外の視聴者等に対するコミュニケーション手段による影響力というソフト・パワーの性格を有することは言うまでもない。そしてパワーにも必ず限界があ

56 防衛省『平成15年度 総合評価 政策評価書一覧-2 防衛駐在官の情報収集体制』、<http://www.mod.go.jp/j/info/hyouka/15/sougou/>、2009年7月30日アクセス。なお政策評価書によれば新たに締結された覚書では、他の在外公館勤務者に比べ殊更束縛されたこれまでの表現は是正され、防衛駐在官が行う本邦との連絡通信についても、他の在外公館勤務者と同様に行うものと明記されるとともに、防衛駐在官が起案する防衛情報の防衛庁への自動的かつ確実な伝達についても合意された。

り、軍事革命を成し遂げハード・パワーの世界において他国の追随を許さなかった米国ですら米中枢同時テロを未然に阻止できなかったという事実が証明しているとおりであり、その米国は現在イラク及びアフガニスタンにハード・パワーよりもむしろソフト・パワーの戦場と認識するに至っている⁵⁷。しかし、この事実をもってソフト・パワーの役割を過大評価するのも間違っている。それはソフト・パワーの提唱者であるナイ氏自身が、ソフト・パワーは全ての問題の解決策ではないと明言しているとおりである⁵⁸。またそれと関連してハード・パワーを過小評価する誤りについても、ホルムズ（Kim Holmes）前国務次官補が米国の対北朝鮮政策の問題点として指摘するとおりである⁵⁹。そして両者のあるべき関係というもの、クリントン国務長官が指名承認公聴会で強調したスマート・パワーという考えであり、重要なことは二つの異なるパワーを如何に組み合わせ、それを如何に発揮するかということであろう。このことからするならばオバマ政権がその国家安全保障戦略で、SCを通じて国防や外交といった主要な活動間の連携を促進しなければならないとの考えを明らかにしたことは、米国が国家としてSCに本格的に取り組み始めた証左といえる⁶⁰。

（やのてつや 2等陸佐 研究部第2研究室所員）

（謝辞：本論文の執筆にあたり研究部関係所員の方々から貴重な御教示を賜りましたことに厚く御礼申し上げます。）

57 ゲーツ国防長官は2007年のカンザス州立大学における演説で、イラクやアフガンにおける教訓は軍事的成功が勝利にとって十分なものではないということであり、経済開発、制度構築・法の支配の確立、和解促進、公共基盤事業、軍・警察の教育訓練、SCなどを安全保障と協力して行うことが長期的成功のための不可欠な要素であると述べている（脚注43に同じ）。

58 Joseph S. Nye, Jr., "Get Smart : Combining Hard and Soft Power," *Foreign Affairs*, July- August 2009, 161.

59 Kim R. Holmes, "The importance of hard power," *The Washington Times*, June 11, 2009.

60 White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 16, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

