

「アドバイザー」としての軍人
——米国における軍人による助言を巡る政軍関係——

菊地 茂雄

「アドバイザー」としての軍人 ——米国における軍人による助言を巡る政軍関係——

菊地 茂雄

<要 旨>

2008年4月の陸軍士官学校での講演で、ゲーツ国防長官は、軍に対し率直な対話の復活を訴えた。その一方で、文民指導者との不一致を内密にすること、同意できない決定であっても誠実に実行することなど軍人の側の自制が必要であると主張した。しかし、軍が議会の支持者などに働きかけて政権の方針を阻止しようとした事例は歴史的にも多くある。その背景には、三権分立を背景にして議会が軍の情報を直接得ることを必要としていることがあり、そのことが、政権がコントロールしきれない軍と議会との直接の関係を成立させているのである。

はじめに

軍人が、文民指導部の決定に従って作戦を実施する「執行機能 (executive function)」を持つのは当然であるが、同時に軍事専門家として、軍事的安全保障上何が必要か文民指導者に知らしめるとともに、国家の意思決定に際してはそれぞれの選択肢がもたらしうる影響を軍事的観点から分析・報告する「助言機能 (advisory function)」もあわせて持っているのは、政軍関係の議論の中でよく指摘されるところである¹。ただし、米国の政軍関係において、軍人が作戦の遂行に際して、文民指導者の直接的な命令に反することはきわめて稀であり、執行機能が政軍関係上の問題となることは少ない。

むしろ、米国においては、大規模な常備軍の存在が恒常化した第2次世界大戦後についてみる限り、助言機能の方が政軍関係上の議論の対象となってきた。ひとつは、国家の意思決定に対して、政権の立場とは異なる軍の助言、あるいは広く意見を表明することがどこまで認められるのかという点である。たとえば、軍人がどのような助言を行っても、所

¹ ハンティントンは、軍人の国家に対する責務として、国家の軍事的安全保障上、何が必要であるかを国家機構において代表する「代表機能 (representative function)」、国家の意思決定に際してそれぞれの選択肢がもたらしうる影響を軍事的観点から分析・報告する「助言機能 (advisory function)」、軍事的安全保障に関する国家の決定を実行する「執行機能 (executive function)」の3つを挙げた。ここで言う「代表機能」と「助言機能」は決定権は文民指導者にあることを前提とした上で、その決定に資する目的で軍事的な知見を提供すると言う意味で「助言機能」としてまとめることができるであろう。Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, Belknap Press, 1985), p. 72.

詮助言に過ぎず決定権は文民指導者にあり、シビリアン・コントロール上の問題は生じないという議論もある一方で、ウィリアム・クリントン(William J. Clinton)大統領の下で問題となったように、助言の内容とそれが行われた状況によっては、軍人による助言は政治指導者の選択肢を縛る一種のサボタージュの様相を呈し得るという見方もある。また、軍事専門家である軍人の助言を、どの程度尊重すべきか、という点についても論争は続いている。さらに、大統領に対してや、省庁間調整の場において、軍人に直接かつ独自の助言を認めるべきか、あるいは国防省の長である国防長官が軍を含めた全国防省を代表することができるかという点も論争の対象である。

本論では、以上の視点から、シビリアン・コントロールの確保や軍事政策の効果的遂行といった観点を踏まえ、文民指導者に対する「軍事顧問」としての軍人の役割について、米国内でなされている議論を整理し、これらがもたらす米国の政軍関係へのインプリケーションについて検討したい。

1 政軍関係の「回復」?——「率直さ、信頼、そして異議申し立て」(2008年4月21日、ロバート・ゲーツ国防長官)

2008年4月21日、ロバート・ゲーツ(Robert M. Gates)国防長官は陸軍士官学校で士官候補生や教官に対して講演を行った²。2006年12月の就任以来、ゲーツ国防長官はすでに海軍兵学校と空軍士官学校で演説を行っており³、陸軍士官学校での講演は士官学校での演説としては3度目のものであった⁴。

ここでゲーツ国防長官は、第2次世界大戦時に陸軍参謀総長を務めたジョージ・マーシ

² Robert Gates, "Evening Lecture at the U.S. Military Academy (West Point), As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, U.S. Military Academy, West Point, NY, Monday, April 21, 2008," <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1233> (accessed November 4, 2008). さらに同講演を加筆修正したものが、米陸軍戦略大学が発刊する *Parameters* 2008年夏号に掲載された。Robert Gates, "Reflections on Leadership," *Parameters*, vol. 38, no. 2 (Summer 2008), <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/08summer/gates.pdf>.

³ 海軍兵学校については2007年5月25日に、空軍士官学校については同年5月30日にそれぞれの卒業式に出席し、演説を行っている。Robert Gates, "United States Naval Academy Commencement (Annapolis, MD), Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Annapolis, Maryland, Friday, May 25, 2007," <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1154> (accessed December 8, 2008); Robert Gates, "Air Force Academy Commencement (Colorado Springs, CO), Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Colorado Springs, Colorado, Wednesday, May 30, 2007," <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1157> (accessed December 8, 2008); Gates, "Evening Lecture at the U.S. Military Academy."

⁴ ゲーツは、本来であれば5月に開催される卒業式で演説すべきところ、外国訪問の予定があるので早めの4月に陸軍士官学校を訪れることとなったと説明している。Gates, "Evening Lecture at the U.S. Military Academy."

ヤル (George C. Marshall) の逸話を紹介しつつ⁵、軍人と政治指導部との率直な対話の復活を呼びかけた。ゲーツは、マーシャルが第1次世界大戦中の上官であったジョン・パーシング (John J. Pershing) 米欧州派遣軍司令官や、フランクリン・ルーズベルト (Franklin Delano Roosevelt) 大統領に対して率直に批判や異論を述べたが、その発言故に人事上の制裁を加えられるのではなくかえって重用された事例を紹介しつつ⁶、軍人は上司と意見が合わない場合でも、常に率直で誠実な助言を行うことが必要であり、部下に対してもそれが可能な環境を醸成することが必要であると主張したのである。また、自分自身の経験としても各軍の参謀総長の意見を入れて方針を変更したことがあると述べた⁷。ゲーツが士官候補生らに述べたことは、パーシングとマーシャルの関係のように軍内部の上官と部下との関係に関わるものであることは当然であるが、同時にルーズベルトとマーシャルの関係を引いていることからゲーツを含めた文民指導者と軍人の関係について述べたものでもあった。

こうした、政治指導者の決定を軍人は誠実に実行するというシビリアン・コントロールの原則は当然としても⁸、政軍関係を円滑に運営するためには軍事専門家としての軍人の率直な助言が政治指導部により（それが自動的に受け入れられるものではないにしても）聞かれることが必要であるという主張はゲーツだけのものではない。2006年3月に、ジェームズ・ベイカー (James A. Baker, III) 元国務長官とリー・ハミルトン (Lee H. Hamilton) 元下院外交委員会委員長を共同議長として超党派で結成された「イラク研究グループ」(Iraq Study Group) の主張の一つでもあった。同グループが同年12月6日に公表⁹した最終報告

⁵ ゲーツ国防長官はマーシャルの逸話についてマーク・ペリー (Mark Perry) の *Partners in Command* を引用している。Mark Perry, *Partners in Command: George Marshal and Dwight Eisenhower in War and Peace* (New York: Penguin Group, 2007).

⁶ ゲーツの講演では以下が紹介されている。第1次世界大戦中のフランスにおいて米欧州派遣軍が演習を実施した際、パーシングは参謀の講評内容が気に入らないため、部下を解散して退出しようとしたという。その際、マーシャルは退出するパーシングの腕をつかみ、米欧州派遣軍司令部が本来であればすでに部隊に支給しているべき小隊長教範が部隊に届いていないなど、司令部の対応に問題があると指摘した(教範の印刷に使用する予定のフランス製印刷機が使わずらく印刷が遅れていたという)。その後、マーシャルは前線送りになると同僚は心配したが、パーシングの副官に抜擢され、大戦中パーシングを補佐し続けた。また、1938年11月、ルーズベルト大統領がホワイトハウスでの会議で地上戦力を後回しにして航空戦力の増強を優先すべきと主張するのに対して、大統領から同意を求められた当時陸軍参謀次長のマーシャルは、きわめて率直に「それにはまったく同意しません」と述べて同席者を驚愕させた。しかし、その10カ月後には周囲の予想に反して陸軍参謀総長に抜擢された。Gates, "Evening Lecture at the U.S. Military Academy." これらのマーシャルの逸話は Perry, *Partners in Command*, pp. 21-3 で記述されている。

⁷ Gates, "Evening Lecture at the U.S. Military Academy."

⁸ 米軍将校の心構えを示した *Armed Forces Officer* には「軍の将校は国家の政策を決定する権利を有さない」とあり、これもこの原則を示したものである。Headquarters, Department of the Army et al., *The Armed Forces Officer* (Washington, DC, 1988), p. 34.

⁹ United States Institute of Peace, "Iraq Study Group Fact Sheet," http://www.usip.org/isg/fact_sheet

書では「米軍の修復 (Restoring the U.S. Military)」を取り上げているが、そのなかで政軍関係についても以下のように述べている。

米国の軍隊は、国防省の文民指導部と軍との間の強力なパートナーシップという長い伝統を有している。文民指導部は軍の十分に率直な専門的助言を活用しつつコントロールし、軍はその助言に耳が傾けられ、尊重されていることを理解しつつ忠実に仕えるという関係は文民指導部と軍の双方のためになっている。この伝統は今や損ねられており、政軍関係は修復されなければならない。

勧告 46: 新国防長官は、軍の幹部が国防省文民指導者だけではなく大統領や国家安全保障会議 (NSC) に対しても独立した助言を自由に行える環境を醸成することにより、健全な政軍関係を構築すべく、あらゆる努力を払うべきである¹⁰。

ゲーツ自身も国防長官に指名されるまでイラク研究グループのメンバーであり¹¹、報告書に記される文民指導者と軍人との対話を回復する必要があるという考えを共有していたものと思われる。

同様の見解は2006年12月5日に上院軍事委員会で開かれたゲーツ国防長官の承認公聴会においても議員より繰り返された。例えば、カール・レビン (Carl Levin) 同委員会少数党筆頭委員 (当時。現委員長) は、ドナルド・ラムズフェルド (Donald H. Rumsfeld) 国防長官らは軍からの異論を受け入れず、そのことが国防省の力を損ねているとして、これを是正するためには権力に対しても真実を伝え、さらに他者にもそれを促すことができる人物が必要であると、新国防長官は統合参謀総長会議 (JCS) 議長¹²が大統領、NSC に対して虚飾のない助言を直接行えるようにすべきであるし、長官自身も JCS 議長の助言を尊重すべきと指摘した¹³。

.html (accessed October 28, 2008).

¹⁰ Iraq Study Group, "Iraq Study Group Report," http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf (accessed October 28, 2008), p.52.

¹¹ ゲーツ国防長官の指名発表は2006年11月8日。2日後の10日にはジョージ・H・W・ブッシュ政権で国務副長官及び長官を務めたローレンス・イーグルバーガー (Lawrence S. Eagleburger) にイラク研究グループメンバーを交代した。White House, "President Bush Nominates Dr. Robert M. Gates to be Secretary of Defense," <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/20061108-3.html> (accessed October 30, 2006); United States Institute of Peace, "Former U.S. Secretary of State Lawrence S. Eagleburger Replaces Robert Gates on Iraq Study Group," http://www.usip.org/isg/news_releases/1110_isg_eagleburger.html (accessed October 30, 2008).

¹² 本稿では、Joint Chiefs of Staff (JCS)の各軍の参謀総長の会議体、Joint Staffの参謀組織としての性格を訳し分けるため、それぞれ「統合参謀総長会議」、「統合参謀本部」の訳を使用することとする。

¹³ "U.S. Senator John Warner (R-VA) Holds a Hearing on the Nomination of Robert Gates to be U.S.

また、ヒラリー・クリントン (Hillary R. Clinton) 上院議員 (当時) は、エリック・シンセキ (Eric K. Shinseki) 陸軍参謀総長のイラク占領所要戦力見積もり発言に対してラムズフェルドらが公開の場で強くこれを批判したことを引き合いに出して、軍人の勧告をどのように取り扱うか質した。これに対して、ゲーツ国防長官自身は、ジョージ・H・W・ブッシュ (George Herbert Walker Bush) 大統領が湾岸戦争において作戦に関しては軍の勧告を尊重したことを例として、政策に関する議論が済んだら、作戦を実行するプロフェSSIONナルを大いに尊重すべきであると回答している¹⁴。またメディアにおいてもゲーツが政軍関係を修復するとの見方が述べられていた¹⁵。

ラムズフェルドからゲーツへの国防長官職の交代に際してイラク政策の立て直しが期待されていたことはよく知られている。それだけではなく、承認公聴会でのやりとりやイラク研究グループ報告書からは、文民指導者と軍人との関係改善も期待されていたことがうかがえる。そのことは、ブッシュ政権が抱える政軍関係上の問題が如何に大きくなっていったかを示している。そこで、その背景を理解するためにブッシュ政権における文民指導者と軍との関係を見てみたい。

2 ラムズフェルド国防長官と軍人

(1) 1990年代の政軍関係——「政軍関係の危機」?

ブッシュ政権がクリントン政権から引き継いだ軍隊は、惰性により維持された冷戦期の縮小コピーとでもいうべきものであった。1999年9月、大統領候補であったジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) テキサス州知事はシタデルで演説し、クリントン政権の7年間は惰性と無意味な議論に浪費されてしまったため、米軍は新しい時代の挑戦に対してではなく、依然として冷戦期の脅威対処のために組織されたままになっていると指摘した。そして、当選した暁には、米軍の包括的な見直しを国防長官に命じて行わせると宣言したのである¹⁶。ブッシュ大統領の公約を受けて、ラムズフェルド国防長官は米軍の変革に着手するが、これを実現するためには国防長官自身による徹底したコントロールが必要と認

Secretary of Defense - Committee Hearing,” *Political Transcripts by CQ Transcriptions*, December 6, 2006, <http://global.factiva.com/>.

¹⁴ “John Warner Holds a Hearing on the Nomination of Robert Gates.” この回答に対してクリントン上院議員は「それは確かにありがたい」と述べ、委員長であったジョン・ウォーナー (John Warner) 上院議員もクリントンに対して「その質問は本公聴会の記録に残すべき重要な回答を引き出してくれた」と述べている。

¹⁵ Ann Scott Tyson and Walter Pincus, “Robert Gates Lauded as Breaker of Barriers: Military Leaders Describe Bipartisan Appeal,” *Washington Post*, November 9, 2006, <http://global.factiva.com/>.

¹⁶ George W. Bush, “Period of Consequences,” http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html (accessed March 4, 2009).

識したのである¹⁷。

クリントン政権期は軍のシビリアン・コントロールが問われていた時期でもあった。大統領自身がベトナム戦争中に徴兵逃れを画策し¹⁸、「最高司令官」としての資質が疑問視されていたうえ、選挙期間中に軍内のタブーであった同性愛者の軍務を禁止する規定を廃止すると公約したりしており¹⁹、軍はクリントンを反軍的であると認識して²⁰、反発を強めていた。さらに、政権発足後も、国防予算の削減や軍人の給与の凍結を打ち出し、軍と政権の関係はさらに悪化していた²¹。また、軍は平和維持や人道支援といった非伝統的な任務への米軍の投入には慎重な立場を取っていたが²²、旧ユーゴスラビアの内戦に米国の対応が求められた際に軍事力投入を主張する政治指導者に対して、それに必要な戦力の見積も

¹⁷ Dana Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military* (New York: W.W. Norton & Company, 2003), p. 24; Dale R. Herspring, *Rumsfeld's War: Arrogance of Power* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2008), p. 6; Midge Dector, *Rumsfeld: A Personal Portrait* (New York: HarperCollins, 2003), p. 122.

¹⁸ クリントンは、徴兵を逃れる策として、当初、州兵や予備役に入隊しようとしたが空きがなく(ジョンソン大統領は政治的な反響を恐れて予備役や州兵の動員とベトナムへの派遣を避けていたため、州兵や予備役部隊にはベトナム送りを逃れたい若者たちの入隊希望が殺到していた)、次善の策としてアーカンソー大学ロースクールに入学し、ROTCに入隊しようとした。しかし、ベトナム戦争のベトナム化の流れのなかで、徴兵される人数も減少し、自身が徴兵される可能性が非常に小さいことが分かると、ROTC入隊を辞退した。Bill Clinton, *My Life*, 1st Vintage Books ed. (New York: Vintage Books, 2005), pp. 154-5, 7, 9, 60-1.

¹⁹ バウエル統合参謀本部議長は大統領当選直後のクリントンに対して会談の席上、ゲイの問題については軍内の反発が強く、政権発足早々から明示的に取り上げないよう進言していたという。Colin L. Powell, *My American Journey* (New York: Random House, 1995), p. 564.

²⁰ バリー・マカフリー (Barry McCaffrey) JCS 議長補佐官(陸軍中將)がホワイトハウス内で通りかかったスタッフに挨拶をしたところ「軍人とは口を利かない」と返答されたという「事件」も生じた。この件はマスメディアで報じられ、クリントン政権はさらに批判を浴びた。Barton Gellman, "Turning an About-face into a Forward March; Clinton and Military Begin to Move in Stride," *Washington Post*, April 1, 1993, <http://global.factiva.com/>.

²¹ Dale R. Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2005), pp. 335-7. こうした出来事を背景に、クリントン大統領を半ば公の場で批判し、統一軍事司法法典違反(「官吏に対する侮辱」の禁止)に問われるものまで出た。例えば、1993年5月24日に空軍装備コマンドの空軍少将が空軍基地の整備要員に対する賞詞授与にともなう宴会の席上でクリントン大統領について「徴兵逃れで、大麻吸引者で、女たらし」と述べて、7,000ドルの罰金を科され、早期退役させられることとなった。John Lancaster, "Accused of Ridiculing Clinton, General Faces Air Force Probe," *Washington Post*, June 8, 1993, <http://global.factiva.com/>; James Hannah, "Air Force Report Says General Planned Disparaging Remarks About Clinton," *Associated Press*, July 7, 1993, <http://global.factiva.com/>. 「官吏に対する侮辱 (contempt toward officials)」禁止は、軍の士官が大統領、副大統領、連邦議会、国防長官、軍事省長官、州知事や連邦・州議員に対して「侮辱的言辞」を使用することを禁止するもので、U.S. Code 10 (2006), sec. 888, art. 88 で規定されている。

²² 軍は空爆により例えばセルビア軍に外科手術的な攻撃を加えてでも、もしその後セルビア軍が分散して山の多い地形を利用してゲリラ戦術に転じた場合これを制圧することは容易ではないと考えていた。David Halberstam, *War in a Time of Peace: Bush, Clinton and the Generals* (New York: Touchstone, 2001), p. 35.

りを大きくしてこれを抑えようとしたと言われる²³。こうした軍の対応は「foot-dragging (遅延戦術)」と批判された²⁴。また、当時のコリン・パウエル (Colin L. Powell) JCS 議長は旧ユーゴスラビアへの介入に反対である旨、新聞紙上で表明さえしていた²⁵。こうした軍の対応についてメディアでは不服従と同然であるとまでいわれていた²⁶。

クリントン政権期の政軍関係の混乱の背景には、軍の性格の変化——軍人は文民指導者に対してより強く意見を打ち出すことが責務であると考えようになった——があり、それは約 20 年前に終結したベトナム戦争から軍人が学んだ「教訓」を反映したものであった。ベトナム戦争に 2 度従軍した経験を持つパウエルは JCS 議長退任後に出版した回顧録 *My American Journey* において「私の世代の軍人の多く——あの戦争を経験した職業軍人である大尉、少佐、中佐たち——は、我々が戦争を指揮する立場になったら、米国民が理解できず、支持もできない不十分な理由で行われる、中途半端な戦争に黙って従うことはすまいと誓ったのだ」と述べている²⁷。

すなわち第 2 のベトナムを避けるためには、軍はより強く反対意見を主張しなければならないということであり、軍は軍事力行使が取りざたされるたびにこれに注文を付けることとなる。前駐イラク多国籍軍司令官のデービッド・ペトレアス (David H. Petraeus) が、1987 年にプリンストン大学に提出した博士論文で指摘するように「東南アジアにおける米国の経験 [ベトナム戦争のこと] を繰り返さないということを目的として選ばれた条件が満たされない限り海外での軍事力行使に対する米軍の支持は得られない」([] 内は筆者による注記。以下同様) ようになったのである²⁸。そして、1990 年代、軍事力行使が問題となるたびに、米軍指導部は、死活的な国益の存在、明確な政治・軍事的目標の設定、世論・議会の支持の確保、圧倒的な戦力の投入、他の手段が尽くされたなどの抑制的な条件が満たされないと軍事力行使は支持しないと文民指導者に迫るようになったのである²⁹。

²³ デービッド・ハルバースタム (David Halberstam) によると、ブッシュ・クリントン両政権において政治指導者からバルカン半島への軍事介入について問われるたびに、パウエル JCS 議長が 20 人以上の兵力が必要と述べると、文民指導者の側が折れるのが常であったという。Ibid., p. 36.

²⁴ Michale C. Desch, *Civilian Control of the Military: Changing Security Environment* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), p. 32; Cohen, *Supreme Command*, pp. 200-1.

²⁵ 例えば、Colin L. Powell, “Why Generals Get Nervous,” *New York Times*, October 8, 1992, <http://global.factiva.com/>.

²⁶ “Who’s in Charge of the Military?” *New York Times*, January 26, 1993, <http://global.factiva.com/>.

²⁷ Powell, *My American Journey*, p. 149.

²⁸ David Howell Petraeus, “The American Military and the Lessons of Vietnam: A Study of Military Influence and the Use of Force in the Post-Vietnam Era” (Ph.D. dissertation, Princeton University, 1987), p. 131.

²⁹ これらの条件は最初、レーガン政権の国防長官であったキャスパー・ワインバーガー (Casper Weinberger) が、国防長官付高級軍事補佐官であったパウエルの意見も入れながらまとめたものであり、一般に「ワインバーガー・ドクトリン」あるいは「ワインバーガー・パウエル・ドクトリン」と呼ばれる。Casper Weinberger, *Fighting for Peace: Seven Critical Years in the Pentagon* (New York: Warner Books, 1990), pp. 8-9, 31, 34; Powell, *My American Journey*, pp. 302-3. パウエルは、ワインバー

軍人は文民指導者に対して意見を受け入れるよう強く主張すべきであるという認識をさらに強化したのがベストセラーともなった H・R・マックマスター (H. R. McMaster) による *Dereliction of Duty* である³⁰。同書は、ベトナム戦争において、JCS が軍事的な観点から適切と考える助言を行わず、リンドン・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 大統領及びロバート・マクナマラ (Robert S. McNamara) 国防長官に迎合するような意見しか述べなかつたことがベトナム戦争の失敗につながったと指摘している³¹。*Dereliction of Duty* はヘンリー・シェルトン (Henry Hugh Shelton) JCS 議長が JCS メンバーと統合軍指揮官に一読を勧めるなど³²、大きな反響を呼んだ³³。特に軍人の読者にとっては、軍の指導者は軍の立場を明確に示し、文民指導者がこれを受け入れるよう主張すべきであり、それが受け入れられない場合は抗議辞任も辞さない覚悟が必要であるというメッセージを持ったのである³⁴。自身も海兵隊員としてベトナム戦争に従軍し、銀星章を得た経験を持つ海軍戦略大学

ガー国防長官からその草案を見せられた際に「クラウゼヴィッツがいたら賞賛したであろう」と思い、後年 JCS 議長として軍事力行使について大統領に助言する際の指針としたと述べている。Powell, *My American Journey*, p. 303.

³⁰ マックマスターは、1984年陸軍士官学校を卒業、湾岸戦争での活躍で銀星章を受章し、その後陸軍士官学校歴史学部で教鞭を執りつつ、ノースカロライナ大学チャペルヒル校に提出した博士論文を元に *Dereliction of Duty* を出版した。また、イラク戦争後は、ジョン・アビゼイド (John Abizaid) 中央軍司令官付顧問グループ長を務めた後、第3機甲騎兵連隊長としてイラク北部のタル・アファルに展開、治安の回復に成功した。これはブッシュ大統領の演説でイラクでの進展の証として紹介された。また、ペトレアスのブレーンの一人でもあるとされ、駐イラク多国籍軍司令官着任時にイラクでの戦略を評価するために編成されたブレントラストである JSAT (Joint Strategic Assessment Team) のチーム長を務めた。Robert H. Scales, *Certain Victory: The U.S. Army in the Gulf War*, 1st Brasseys' ed. (Washington, DC: Brasseys', 1994), p.4; Office of the Press Secretary, White House, "President Discusses War on Terror and Operation Iraqi Freedom, Renaissance Cleveland Hotel, Cleveland, Ohio, March 20, 2006," <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060320-7.html> (accessed November 28, 2008); Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq* (New York: Penguin Press, 2006), pp. 419-24; Linda Robinson, *Tell Me How This Ends: General David Petraeus and the Search for a Way Out of Iraq* (Philadelphia: PublicAffairs, 2008), pp. 98-9.

³¹ H. R. McMaster, *Dereliction of Duty: Johnson, McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam* (New York: Harper Collins Publishers, 1997).

³² ジニ元中央軍司令官はその際の出来事について次のように述べている。「統合参謀総長会議議長のヒュー・シェルトンは、我々大将クラスの指揮官(統合軍指揮官と各軍参謀総長)に H・R・マックマスター……が書いた本を読むよう求めた。*Dereliction of Duty* というその本は、ベトナム戦争中において統合参謀総長会議が、率直に意見を述べることを怠ったこと、彼らが嘘の上に軍事キャンペーンを構築していることを知っていたにもかかわらず、死の谷に向かって突き進んでいたことを詳細に記している。マックマスター少佐のブリーフィングで始まった1998年1月29日の朝食会[統合軍指揮官と JCS メンバーが出席]における議長のメッセージは明確だった。彼は我々に対して率直に意見を言うよう期待したのだ。」Tom Clancy with Tony Zinni and Tony Koltz, *Battle Ready* (New York: G. P. Putnam's Sons, 2004), p. 425.

³³ John Barry, Richard Wolffe and Evan Thomas, "War of Nerves; The Politicians Say We're Winning. The Generals Aren't So Sure. How Bush Hopes to Persuade a Wary Nation to Stay the Course," *Newsweek*, July 4, 2005; Richard Cohen, "Vietnam's Forgotten Lessons," *Washington Post*, April 11, 2006, p. A21.

³⁴ Martin L. Cook, "The Proper Role of Professional Military Advice in Contemporary Uses of Force," *Parameters*, vol. 32, iss. 4 (Winter 2002/03), p. 23.

(Naval War College) 教授のマッキュービン・トーマス・オーウェンス (Mackubin Thomas Owens) は「こういった *Dereliction of Duty* の重大な誤読は、将校は伝統的な顧問の役割に甘んずるより特定の政策の唱道者 (advocate) となるべきであるという、将校の間でますます広がっている信念を危険なまでに強化している」と指摘している³⁵。

オーウェンスが指摘する傾向は意識調査でも裏付けられる形となっている。1998～99年、デューク大学、ノースカロライナ州立大学及びノースカロライナ大学チャペルヒル校により結成された研究コンソーシアム TISS (Triangle Institute for Strategic Studies) は、軍人を対象にして軍事力行使に関する意識調査を行った。その調査結果によると、軍事力行使にかかわる意志決定過程において「交戦法規の設定」については回答者の 49.7%が、軍人は文民指導者に対して「(特定の選択肢を取るよう) 強く要求 (insist)」すべきと考え、「明確な政治的及び軍事的目標の設定の確保」について 66.5%が、同様に軍人は「(特定の選択肢を取るよう) 強く要求」すべきであると回答した³⁶。本調査に参加したデューク大学教授のピーター・フィーバー (Peter D. Feaver) とノースカロライナ大学チャペルヒル校教授のリチャード・コーン (Richard H. Kohn) は「将校団の中に生じつつある規範は政軍関係における摩擦をさらに引き起こすであろう。シビリアン・コントロールに関する伝統的な理解とは異なり、いまやエリート軍人は、主要な意志決定、特に軍事力行使に係るものについては、助言あるいは関係者内部で唱道 (advocate) するより、意見を受け入れるよう強く主張することが彼らの役割であると信じている」と指摘した³⁷。

クリントン政権期に政権と軍の間に生じた摩擦はやがて「政軍関係の危機」説も生み出すこととなった。代表的な論者のリチャード・コーンによると、第2次世界大戦に勝利したことにより軍の威信が増大したこと、大規模な軍の存在が常態化したことなどを背景に外交政策や国内問題に対する軍の影響力が増大し、次第に文民指導者の優位性が浸食されてきた。さらに 1986年ゴールドウォーター・ニコルズ国防省改編法により JCS 議長職が

³⁵ Mackubin Thomas Owens, "Rumsfeld, the Generals, and the State of U.S. Civil-Military Relations," *Naval War College Review*, vol. 59, no. 4 (Autumn 2006), p. 73.

³⁶ TISS の調査によると「軍指導者 (military leaders)」(各種軍学校に在籍する将来有望なエリート軍人から抽出) の回答のうち、軍人の役割として適切なものとして、①「軍事介入するか否かの決定」については 83.4%が「助言」を、②「交戦法規の設定」については 16.7%が「助言」、33.6%が「(特定の選択肢の) 唱道 (advocate)」、49.7%が「(特定の選択肢を取るよう) 強く要求 (insist)」を、③「明確な政治的及び軍事的目標の設定の確保」については 12%が「助言」、21.3%が「唱道」、66.5%が「強く要求」をそれぞれ挙げた。Ole R. Holsti, "Of Chasms and Convergences: Attitudes and Beliefs of Civilians and Military Elites at the Start of a New Millennium," in Peter D. Feaver and Richard H. Kohn, eds., *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000), pp. 84, 86.

³⁷ Peter D. Feaver and Richard H. Kohn, "Conclusion: The Gap and What It means for American National Security," in Feaver and Kohn, eds., *Soldiers and Civilians*, pp. 464-5.

強化され、その職にワシントンでの経験の豊富なパウエルが就いたことで³⁸、軍に対するシビリアン・コントロールの弱体化がより顕著になったと指摘したのである³⁹。

(2) シビリアン・コントロールの強化と JCS 議長の役割

ラムズフェルド国防長官は、クリントン政権が軍に対するコントロールを放棄したため上に見たような政軍関係上の混乱を来したと認識し、軍を変革するためには、国防省全体に対するコントロールを確立する必要があると考えていたという。*Washington Times* のロワン・スカーボロー (Rowan Scarborough) は「ラムズフェルドは [ペンタゴンの] 敵対的乗っ取りを企図していた。……あまり知られていなかったことであるが、ブッシュに近い人々は、クリントン政権においては将軍や提督がビルディング [ペンタゴンのこと] を運営しており、その運営ぶりも力強さを欠く、拙劣なものであると信じていた。ラムズフェルドはこれを取り戻す決意でいたのだ」と指摘する⁴⁰。ラムズフェルド国防長官は、スカーボローが言うように軍に対するコントロールを確立するためには、自身を意思決定の中心に置くことが必要と感じ、各軍などと外部との情報のやりとりについて、どんな些細なことでもなからず自身を経由する、あるいは事前報告するように要求していた⁴¹。こうした方針と抵触する役割を持っていたのが JCS 議長である。

JCS 議長は法律により「大統領、国家安全保障会議、国土安全保障会議、及び国防長官

³⁸ パウエルは少佐時代にホワイトハウスフェローに選抜され、行政管理予算局 (OMB) に勤務、後の国防長官となるフランク・カールッチ (Frank Carlucci) 局次長やワインバーガー局長らの知己を得た。また、その後も国防長官府に勤務、特にカールッチ国防副長官やワインバーガー国防長官の高級軍事補佐官を務めた。その後、カールッチ国家安全保障問題担当大統領補佐官の下で副補佐官を務め、カールッチが国防長官として転出した後の 1987 年 12 月から 1989 年 1 月まで、レーガン政権最後の国家安全保障問題担当大統領補佐官を務めた。Powell, *My American Journey*, pp. 164-6, 256, 280, 331, 349.

³⁹ Richard Kohn, "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations," *National Interest*, no. 35 (Spring 1993), pp. 3-17.

⁴⁰ Rowan Scarborough, *Rumsfeld's War: The Untold Story of America's Anti-terrorist Commander* (Washington, DC: Regnery Publishing, 2004), p. 112.

⁴¹ アンドリュー・コックバーン (Andrew Cockburn) は次のようなエピソードを紹介している。9・11 テロの 3 日後の 9 月 14 日に国立大聖堂で犠牲者追悼式が行われた後、ブッシュ大統領が大統領専用機でニューヨークに移動する予定になっていたところ、統合参謀本部の中佐が戦闘機による護衛の要否の確認のため NSC に電話をかけた。連絡を受けた NSC 担当官はカード大統領首席補佐官まで話を上げたところ、カードは国防副長官のウォルフオウィッツに相談した。ウォルフオウィッツがラムズフェルドに報告したところ、ラムズフェルドは、自分こそがホワイトハウスと国防省の間の指揮系統 (chain of command) であるはずなのに軍は自分に黙ってホワイトハウスと連絡を取り合っている、これはシビリアン・コントロールを損ねるものであるとして激怒したという。ラムズフェルドは国防省を代表してホワイトハウスと交渉できるのは自分だけであるということを示すため、大統領専用機離陸 15 分前になってようやく戦闘機による護衛を許可したという。Andrew Cockburn, *Rumsfeld: His Rise, Fall, and Catastrophic Legacy* (New York: Scribner, 2007), p. 122.

に対する首席軍事顧問」と規定され⁴²、これにより JCS 議長は国防長官だけではなく、最高司令官である大統領に対して、あるいは省庁間協議の場である NSC や国土安全保障会議 (HSC) においても、国防長官を介さずに、国防長官とは独自の助言を行うことができることを意味すると解釈されている⁴³。こうした JCS 議長の立場を反映し、NSC に設置された各級会議において、統合参謀本部は国防長官府とは別個の代表を送ることとなっている⁴⁴。こうした会議において両者は同じ国防省から来ているにもかかわらず、異なる意見を述べることがままあったという⁴⁵。また、クリントン政権期には JCS 議長は国防長官と同格になってしまったという指摘もなされたが、これは JCS 議長を大統領等に対する首席軍事顧問とした上記の規定を背景にしている⁴⁶。

こうした状況に対して、ラムズフェルド国防長官は、大統領に対してあるいは省庁間協議の場において、国防省を代表するのは国防長官であるという認識の下、シェルトン JCS 議長（当時）に対して、大統領に対する助言は自分を通すように述べたという。それに対してシェルトンは、JCS 議長は大統領の首席軍事顧問と定められており、直接大統領に助言することができるという主張をしたという⁴⁷。ラムズフェルド国防長官は JCS 議長の役割に関して見解を曲げないシェルトンの任期が 2001 年 9 月末で切れるまで待ち、後任にラムズフェルドに意見を合わせられる人物として、JCS 副議長を務めていたリチャード・マイヤーズ (Richard B. Myers) を選んだという⁴⁸。Washington Post の記者トーマス・リックス (Thomas

⁴² U.S. Code 10 (2006), sec 151 (b) (1). なお、JCS 議長による助言の対象に HSC が追加されたのは、2006 年 1 月 6 日に成立した 2006 会計年度国防授権法によってである。The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, Public Law 109-163, U.S. Statutes at Large 119 (2006): sec. 908.

⁴³ Powell, *My American Journey*, p. 411.

⁴⁴ JCS 議長は、国防長官とともに、各省長官級による NSC 長官級委員会 (NSC/PC) の出席者とされ、さらに副長官級による NSC 副長官級委員会 (NSC/DC) においては、国防副長官に加えて JCS 副議長がメンバーとなっている。さらにその下に地域別・機能別に設置されている NSC 政策調整委員会 (NSC/PCC) には国防長官府だけではなく統合参謀本部からも准将・少将クラスの代表が出席している。NSPD 1, “Subject: Organization of the National Security Council System, February 13, 2001,” <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm> (accessed September 24, 2008); CJCSI 5715.01B, “Joint Staff Participation in Interagency Affairs (July 31, 2006),” Joint Staff, “http://www.dtic.mil/cjcs_directives/cdata/unlimit/5715_01.pdf (accessed September 24, 2008), 4. b; Alan G. Whitaker, Frederick C. Smith and Elizabeth McKune, “The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System,” (April 2007), http://ndu.edu/ica/NSC_Report_2007_FINAL-20-April.pdf (accessed September 24, 2008), p. 40.

⁴⁵ Eliot A. Cohen, “Defending America in the Twenty-first Century,” *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 6 (November/December 2000), pp. 50-1.

⁴⁶ Christopher M. Bourne, “Unintended Consequences of the Goldwater-Nichols Act,” *Joint Force Quarterly*, no. 18 (Spring 1998), p. 100.

⁴⁷ Bob Woodward, *State of Denial: Bush at War, Part III* (New York: Simon & Schuster, 2006), p. 38.

⁴⁸ Herspring, *Rumsfeld's War*, pp. 17, 40, 47. 候補者選考の最終段階 (2001 年夏) では、マイヤーズの他に海軍作戦本部長であったクラークがいた。ウッドワードの説明によると、クラークは、ラムズフェルドに対して JCS 議長は大統領に対しても独自の助言をすべきであり、ラムズフェルドが無駄であるとして削減しようとした統合参謀本部についても JCS 議長が独自の助言をするためには

E. Ricks) は、マイヤーズについて、ラムズフェルドに対して異常なくらい服従しており、スマートで勤勉であるが、独自の考えを述べない「制服を着たイエスマン」と見なされていると評する⁴⁹。

また、2001年暮れから2003年開戦にかけてのイラク戦争の作戦計画作成の過程を見ても、作戦計画はラムズフェルド国防長官とトミー・フランクス(Tommy Franks)中央軍司令官との直接のやりとりの中で練り上げられており、マイヤーズ JCS 議長は周辺の役割しか果たしていない。最初にイラクに対する攻撃計画の検討をフランクス中央軍司令官に対して直接指示したのもラムズフェルド国防長官であり⁵⁰、その後もフランクスがラムズフェルドに計画作成の進捗についてブリーフィングし、それに対してラムズフェルドが疑問点や課題をフランクスに示して、フランクスとそのスタッフが再作業するというプロセスが2003年3月の開戦まで繰り返されていった。この過程において、マイヤーズ JCS 議長は、ラムズフェルド国防長官とフランクス中央軍司令官の議論を横で聞いていたとされる⁵¹。

これは湾岸戦争の例と対照的である。湾岸戦争の場合は「ギャング・オブ・エイト」と呼ばれる、大統領を中心としたグループにおいて、イラクのクウェート侵攻への対応策が練られており⁵²、その中で当時のパウエル JCS 議長もディック・チェイニー(Richard B. Cheney)国防長官とは独自の発言を行っていた⁵³。ワシントンの政治指導部と現地で作戦

必要であると述べた。結局、ラムズフェルド国防長官はクラークではなくマイヤーズを選んだが、これに対してシェルトンはマイヤーズでは困難な意志決定に際して、大統領に対して独自の助言を提供したり、ラムズフェルドに反論したりすることができず、名ばかりの JCS 議長になってしまふと懸念したという。Woodward, *State of Denial*, pp. 54-70.

⁴⁹ Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq* (New York: Penguin Press, 2006), p. 89.

⁵⁰ フランクスによると、2001年11月27日に大統領の指示でイラクに対する作戦計画についてブリーフィングの準備をするよう電話で指示があったのがイラク戦争に関する作戦準備の始まりである。Tommy Franks, *American Soldier* (New York: HarperCollins, 2004), p. 315. 一方、ウッドワードの著作では、27日ではなく21日に同様の出来事があったとある。Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York: Simon & Schuster, 2004), p. 31.

⁵¹ イラク戦争の作戦計画作成の過程はフランクスの自伝で詳細に紹介されているが、これを見る限り、発言の中心はラムズフェルドとフランクスであり、マイヤーズは側でやりとりのノートを取っていたことはあっても発言したことはほとんどなかったようである。また、2001年12月28日に作戦計画について最初に大統領にブリーフィングした際には会議の出席者でもなかったようである。Franks, *American Soldier*, pp. 329-35, 342-4, 346, 347-56, 66-77, 385-93, 95-7.

⁵² 「ギャング・オブ・エイト」のメンバーは、ブッシュ大統領、ダン・クエール(Daniel Quayle)副大統領、ベイカー国務長官、ジョン・スヌヌ(John Sununu)大統領首席補佐官、ブレント・スコウクロフト(Brent Scowcroft)国家安全保障問題担当大統領補佐官、ゲーツ国家安全保障問題担当大統領副補佐官(現国防長官)、チェイニー国防長官、パウエル JCS 議長である。「ギャング・オブ・エイト」におけるやりとりについては、Powell, *My American Journey*, pp. 485, 487, 502, 504, 516-7, 520-2を参照。

⁵³ 当時、国家安全保障担当大統領副補佐官として「ギャング・オブ・エイト」の議論に参加してい

を担当する中央軍司令官のノーマン・シュワルツコフ（H. Norman Schwarzkopf）との間の連絡はパウエルを通じて行われ、大統領であれ、国防長官であれ、シュワルツコフと直接やりとりすることはほとんどなかったという⁵⁴。

ただし、マイヤーズ JCS 議長については、一方で国防省での意志決定に十分関与していたという見解もある。ラムズフェルド国防長官の下で 2001 年から 2005 年まで国防次官（政策担当）を務めたダグラス・フェイス（Douglas J. Feith）は、ラムズフェルドがフランスに戦略的な指針を付与する際には、必ずマイヤーズ JCS 議長かピーター・ペース（Peter Pace）副議長に相談していたし、また、フランスとやりとりをする際にはどちらかを参加させていたと指摘する。また、フェイスは国防次官（政策担当）であるにもかかわらず⁵⁵、ラムズフェルドとフランスの間のやりとりについては必ずしも知らされていたわけではないが、統合参謀本部はフランスのブリーフィングの数時間前には説明資料を入手していたようであると指摘する⁵⁶。

また、マイヤーズは目立って摩擦を生じさせることは避けつつも、ラムズフェルドに対しても率直な助言を行っており、国防長官府と意見が対立した場合でも 10 回に 8 回は勝っているとの見方もあるし⁵⁷、マイヤーズ自身、退役後の 2006 年 4 月に ABC のインタビューに答えて、ラムズフェルドは軍人に対しても聞く耳をもっており、マイヤーズも最大限の軍事的助言を提供していたと指摘している⁵⁸。記者会見でも、ラムズフェルド国防長官とマイヤーズ JCS 議長は、国防長官は JCS メンバーとの会議を重ねており、十分に意思疎通を図っていると反論していた⁵⁹。

たゲーツ国防長官は、チェイニー国防長官はパウエル JCS 議長と意見を異にする場合でもパウエル議長に対して、大統領に独自の発言を開陳するよう奨めていたと指摘している。Robert M. Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War* (New York: Simon & Schuster, 1996), p. 457.

⁵⁴ シュワルツコフは法律上国防長官の指揮下にありながら、パウエルが唯一の政権とのコンタクトポイントであったと述べている。H. Norman Schwarzkopf, *General H. Norman Schwarzkopf: The Autobiography: It Doesn't Take a Hero* (New York: Bantam Books, 1992), p. 325.

⁵⁵ 国防次官（政策担当）は、国家安全保障・国防政策の作成に関わるすべての事項と国家安全保障の諸目標を達成するための国防省の政策と計画の統合と監督に関する国防長官と副長官の首席スタッフ補佐官とされ、所掌事務にも、作戦計画並びに緊急事態計画の作成・見直しに関する書面での国防省政策指針の作成に関して国防長官を補佐することが含まれており、5 人いる国防次官のなかで軍の作戦に最も関わりが深いといえよう。DODD 5111.1 “Under Secretary of Defense for Policy (USD(P)), December 8, 1999,” <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/511101p.pdf> (accessed January 8, 2009), 3.1, 3.1.11.

⁵⁶ Douglas J. Feith, *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism* (New York: HarperCollins, 2008), p. 289.

⁵⁷ John Hendren, “The Nation; General Ranked on Rumsfeld Campaign,” *Los Angeles Times*, May 9, 2005, <http://global.factiva.com/>.

⁵⁸ “Headliner General Richard Myers,” *ABC News: This Week*, April 16, 2006, <http://global.factiva.com/>.

⁵⁹ U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), “DoD News Briefing - Secretary Rumsfeld and Gen. Myers, January 29, 2003 2:20 PM EST,” <http://www.>

JCS 議長がラムズフェルド国防長官に率直な助言をしていたか否かは当事者以外が、外部から判断することは困難であるが、少なくとも関係者の目には、マイヤーズ JCS 議長が、国防省の外部である大統領に対して、あるいは NSC において独自の助言をしているとは映っていないようである。例えば、第1期ブッシュ政権において大統領首席補佐官を務めたアンドリュー・カード (Andrew Card) は、NSC 本会議と NSC の閣僚級委員会のすべてに出席していたが、マイヤーズがラムズフェルドと違う発言をするのを見たことはなかったと述べたという⁶⁰。同様の認識を公聴会の席上で議員が漏らしてしまったこともある。2004年9月23日、在外米軍基地の再編に関する上院軍事委員会公聴会において、ジョン・マケイン (John McCain) 上院議員が、自身の発言に続いてマイヤーズ JCS 議長にも発言を促したラムズフェルド国防長官に対し「マイヤーズ大将の回答は必要ありません。あなた [ラムズフェルド国防長官] の回答と全く同じと分かっているのですから。私は個人的な見解が聞きたいのです。あなたの批判をしているわけではありません、マイヤーズ大将。私は、時間切れになってしまったので可能ならば他の統合軍指揮官から個人的な見解が聞きたいのです」と述べたことがあった⁶¹。マケイン議員は直後にマイヤーズに対して謝罪したものの、カード首席補佐官と同じ認識を思わず吐露してしまったものであろう。ただし、マイヤーズ自身は *Foreign Affairs* 2007年9・10月号上で、ラムズフェルドとの関係について、「米国の政軍関係につきものの摩擦と不信 (公になることはなかったものの、ラムズフェルドのアプローチとスタイルにより増幅された) はあった」ことを認めている⁶²。

また、マイヤーズの後任のペース JCS 議長 (2005年～2007年在任) も同様にラムズフェルド国防長官が御しやすいという点で選ばれたといわれる⁶³。ボブ・ウッドワード (Bob Woodward) によると、JCS 議長が国防長官を経由して議会に提出することになっている報告書をラムズフェルド国防長官が13カ月手元にとどめておいたということがあった。これについて、海軍作戦本部長を退任したばかりのヴァーノン・クラーク (Vernon Clark) は、ペースに対して JCS 議長の法律に基づく権限 (大統領の「首席軍事顧問」、議会への独立した見解の提出など) を再主張すべきであると主張した⁶⁴。

ペースは、JCS 議長は2期4年勤務するという慣例に反して、1期2年で退役した。こ

defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1349 (accessed December 4, 2008).

⁶⁰ Woodward, *State of Denial*, p. 72.

⁶¹ “U.S. Senator John W. Warner (R-VA) Holds Hearing on Global Posture Review - Committee Hearing,” *Political Transcripts by Federal Document Clearing House*, September 23, 2004, <http://global.factiva.com/>.

⁶² Richard B. Myers et al., “Salute and Disobey?; The Civil-Military Balance, Before Iraq and After,” *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 5 (September/October 2007), under “Military’s Place,” <http://www.proquest.com/>.

⁶³ Ricks, *Fiasco*, p. 89

⁶⁴ Woodward, *State of Denial*, p. 405.

れは、彼の任期（2年）が2007年9月末に切れるところ、ゲーツ国防長官が2期目の指名をするようブッシュ大統領に勧告しなかったためである。ゲーツ国防長官はペースの再任について議会内の反対が強く、無理に再任を押し通そうとしても承認プロセスが波乱含みになるだけで国にとっても本人にとってもよくないことになることを理由として挙げた⁶⁵。議会では、ペース JCS 議長が、イラク政策の形成に関与していたことから責任の一端があることだけではなく⁶⁶、ラムズフェルド国防長官に対して批判すべき点について批判できていないという点でも批判があったのである⁶⁷。

(3) 異論の扱い

ラムズフェルド国防長官が異論を唱える軍人をどのように処遇したかの象徴としてよく言及されるのが、シンセキ陸軍参謀総長（当時）によるイラク占領所要戦力に関する発言への対応である。シンセキは、2003年2月25日、2004年度国防予算要求に関連して開催された上院軍事委員会公聴会に他の JCS メンバーとともに出席したが、その際、レビン上院議員からイラク占領統治に必要な戦力規模について質問を受けた。シンセキ参謀総長は細かい数字については中央軍司令官によらなければならないと述べて、質問をかわそうとしたものの、同議員の「大まかな範囲ではどうか？」との重ねての質問に対して「数十万人のオーダーの兵士がおそらく必要とされる数字」と回答した。彼は、相当の民族的緊張関係がある土地での占領統治となり、人々に食料や水を供給するなど、戦争後のこうした状況における行政に通常ともなう責任を全うするには相当の地上戦力が必要になると述べた⁶⁸。これに対して、ラムズフェルド国防長官は、ポール・ウォルフowitz（Paul Wolfowitz）国防副長官を通じて、シンセキ参謀総長の直接の上司にあたるトーマス・ホワイト（Thomas White）陸軍長官に対して、シンセキ発言は不適切で間違っていると伝えた⁶⁹。さらにラムズフェルドとウォルフowitzは、その後の公聴会や記者会見

⁶⁵ ゲーツ国防長官は、ペース議長を再指名した場合、ペースが JCS 副議長職を含めて6年間国防省での意志決定に関与してきたことから承認公聴会での議論も（イラク問題を含めた政権批判を含む）後ろ向きで、対立的なものとなることが予想されると述べている。“DoD News Briefing with Secretary Robert Gates from the Pentagon, June 8, 2007,” <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3984> (accessed December 24, 2008).

⁶⁶ イラク政策を巡りペースを批判することはブッシュ政権に対する批判という含みもある。また、ペースの承認公聴会の場を借りてブッシュ政権批判を繰り広げるといった党派的な議論の展開もあり得た。William Matthews, “Protecting the Chief: Keeping Pace Was Not an Option in War-wary Washington,” *Armed Forces Journal*, July 2007, p. 10.

⁶⁷ Woodward, *The War Within*, p. 364.

⁶⁸ “U.S. Senate Armed Services Committee Holds a Hearing on FY 2004 Defense Authorization,” *Political Transcripts by Federal Document Clearing House*, February 25, 2003.

⁶⁹ Michael R. Gordon and Bernard E. Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq* (New York: Pantheon Books, 2006), pp. 102-3.

の場で、シンセキの見積もりは「大はずれ」などと批判した⁷⁰。

シンセキ発言は政権の説明と食い違っており、政軍関係を混乱させ、意見の相違を明らかにすることで対イラク圧力を弱めたとして、シンセキ参謀総長は公開の場で発言すべきではなかったとする者もいる⁷¹。他方、こうした見方には次のような反論がなされている。シンセキ参謀総長は、自分から発言したわけではなく、また政権を批判したわけでもない。ただ、レビン議員の質問に答えただけである。「数十万人」という曖昧な数字を使用したのも政権との違いをなるべく露わにしないためである。また、秘密会を要求すれば憶測を呼ぶだけであり、シンセキ参謀総長は政治的にインパクトがより大きい方法（議会有力者とのバックチャネル、抗議辞任等）をとらなかったし、退役後も沈黙を守っている。以上から、シンセキ参謀総長は政治的な行動を自らとったわけではないというものである⁷²。

シンセキ参謀総長は、退任に際してラムズフェルド国防長官に提出したメモにおいて、レビン議員の質問に対して少ない数字を挙げて国防長官や中央軍司令官の手を縛るより、オープン・エンディッドな回答をして選択の柔軟性を損ねないようにしたものとして説明し、さらに、ラムズフェルドやウォルフowitzは本件についてメディアに対してはコメントしているものの、自分に対して直接話はなかったと述べている⁷³。

シンセキ陸軍参謀総長によるイラク占領所要戦力発言を巡る出来事は、特にラムズフェルド国防長官を批判する者から、同長官による異論の抑圧の証左としてだけではなく、同長官に迎合したとされるマイヤーズ議長らと対照的に、勇気を持って「正論」を主張した賞賛すべき例として位置付けられるようになった⁷⁴。

⁷⁰ “House Budget Committee Holds a Hearing on FY 2004 Defense Budget Speakers,” *Political Transcripts by Federal Document Clearing House*, February 27, 2003, <http://global.factiva.com/>; U.S. Department of Defense Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), “Secretary Rumsfeld Media Availability with Afghan President Karzai,” (February 27, 2003 5:20 PM EST), <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1957> (accessed January 28, 2009).

⁷¹ Damon Coletta, “Courage in the Service of Virtue: The Case of General Shinseki’s Testimony before the Iraq War,” *Armed Forces and Society*, vol. 34, no. 1 (October 2007), pp. 109-21.

⁷² Paul R. Camacho and William Locke Hauser, “Civil-Military Relations: Who are the Real Principals,” *Armed Forces and Society*, vol. 34, no. 1 (October 2007), pp. 122-37; Matthew Moten, “The Stuff of Tragedy,” *Armed Forces and Society*, vol. 34, no. 3 (April 2008), pp. 509-15.

⁷³ 同メモは、*Washingtonpost.com* の2008年7月29日付コラムで *Washington Post* のリックス記者が公表した。Thomas Ricks, “Scolding Donald Rumsfeld,” *Tom Ricks’s Inbox*, July 29, 2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/29/AR2008072901647.html> (accessed January 29, 2009).

⁷⁴ 例えば、Clancy with Zinni and Koltz, *Battle Ready*, p. 426; Greg Newbold, “Why Iraq was a Mistake: A Military Insider Sounds off against the War and the ‘Zealots’ Who Pushed it,” *Time*, April 17, 2006, <http://global.factiva.com/>.

(4) 「将軍の反乱」事件（2006年4月）

イラクでの治安状況が改善されず人的な損害も増加するなか、批判がラムズフェルドやウォルフowitzに向けられるようになった。特に、2004年頃からは、ラムズフェルドらの辞任を求める声が、軍関係者からも、退役軍人の軍事評論家を通じてあるいは現役軍人の匿名によるインタビューを通じて表に出るようになってきた。また、共和党の有力議員からも同様の批判がなされるようになった。例えば、2004年12月、上院共和党院内総務の要職も務め、党内主流派と見られていたトレント・ロット（Trent Lott）上院議員がラムズフェルドが軍人の意見に十分に耳を傾けていないとして、すぐに辞任することを求めるわけではないが、一年以内を目処に交代させるべきと主張し、共和党やブッシュ政権にショックを与えた⁷⁵。これらの批判はイラク戦争を巡るものである一方、彼が軍人の助言を退けたことも批判のポイントとして挙げられていた。

ラムズフェルドに対して公になされた批判の中で特筆されるのが「将軍の反乱 (Revolt of the Generals)」事件である。これは、2006年3月から4月にかけて、6人の退役将官がラムズフェルド国防長官らをメディア上で批判した出来事である。その中には、すでに2000年に退任し、同事件の前からイラク戦争を巡ってブッシュ政権を批判していたアンソニー・ジニ（Anthony Zinni）退役海兵隊大将（元中央軍司令官）だけではなく、2002年10月まで統合参謀本部J3部長を務めたグレゴリー・ニューボルド（Gregory S. Newbold）退役海兵隊中將などラムズフェルド国防長官の下でイラク戦争とその後の安定化作戦において重要な職にあった者が含まれている⁷⁶。「将軍の反乱」の参加者は、ラムズフェルド国防長官が軍幹部による助言を聞き入れず、異論を唱えたものを懲罰し、軍人の昇進にも介入しイエスマンを登用し、軍人による率直な助言がなされないようにしたと批判した。また、同時に、マイヤーズ JCS 議長ら軍人もラムズフェルドらの間違いを認識しながら、口を閉ざしていたとして批判した⁷⁷。

⁷⁵ Jim VandeHei and Thomas E. Ricks “Lott Joins Republican Critics of Rumsfeld; He Cites Armor, Manpower in Iraq,” *Washington Post*, December 17, 2004, <http://global.factiva.com/>.

⁷⁶ ジニとニューボルドのほかには、ポール・イートン（Paul Eaton）退役陸軍少将（元連合軍軍事支援訓練団長）、ジョン・バティースト（John Batiste）退役陸軍少将（元第1歩兵師団長）、ジョン・リグズ（John Riggs）退役陸軍少将（元陸軍オブジェクティブフォースタスクフォース長）、チャールズ・スワナク（Charles H. Swannack, Jr.）陸軍少将（元第82空挺師団長）である。

⁷⁷ Newbold, “Why Iraq was a Mistake”; Paul D. Eaton, “A Top-Down Review for the Pentagon,” *New York Times*, March 19, 2006, <http://global.factiva.com/>; “Interview: Retired General Anthony Zinni Discusses War and Government in Iraq,” *NBC News: Meet the Press*, April 2, 2006, <http://global.factiva.com/>; Miles O'Brien, Soledad O'Brien, Carol Costello, Mark Saxenmeyer, Andy Serwer, “Top Retired Military Officials Call for Rumsfeld to Resign; St. Bernard Parish May Hire Former FEMAC Chief; NASA Commemorates 25th Anniversary of First Shuttle Landing” *CNN: American Morning*, April 12, 2006, <http://global.factiva.com/>; Heidi Collins et al., “Moussaoui Takes Stand for Second Time; Secrets for Sale?; New Calls for Rumsfeld's Resignation,” *CNN: The Situation Room*, April 13, 2006, <http://global.factiva.com/>; “Gen. Riggs Joins in Calling for Rumsfeld to Quit,” *NPR: All Things Considered*,

「将軍の反乱」事件については、退役したとはいえ最近まで軍の枢要な職にあった軍人が公の場で国防長官の辞任を求めるという米国史上まれな出来事であったことから⁷⁸、様々な反応があった。マイヤーズ元 JCS 議長は ABC のインタビューで軍人が文民のポストを批判することは不適切であり、軍にとっても、政軍関係にとっても、また潜在的には国にとっても悪いことであると指摘した。また、ラムズフェルド国防長官が軍人による意見を封じ込めたという点についても、同国防長官はつねに異論に対して聞く耳をもっていたし、JCS は最善の軍事的助言を行ったと主張した⁷⁹。フランクスの下で中央軍副司令官(後方担当)を務めたマイケル・デロング(Michael “Rifle” DeLong) 退役海兵隊中將は *New York Times* に署名論説を投稿し、同様の主張を行った⁸⁰。また、海軍戦略大学教授のオーウェンスは、退役将官による公の場での批判は地位の高さ故に影響が大きく、公の場での文民指導者やその政策批判が現役軍人にも許容される⁸¹、あるいは文民指導者に対して軍の政策処方箋を押しつける権利があると現役軍人に思わせてしまうといった点で健全な政軍関係を損ねると批判した⁸²。

やはり退役したとはいえ最近まで現役の将官であったものが公の場で国防長官の辞任を求めるという行為にはかなりの批判が向けられたのは事実であるが、他方で、さらに強力な行動を呼びかける者もいた。例えば、テキサス A&M 大学教授のマイケル・デッシュ(Michael C. Desch) は「もし軍の幹部の意見が無視され、あるいは不道德な命令を実施するよう命令されたのであれば、彼らは辞任すべきである。もし、シンセキあるいはニューボルドがイラク戦争の準備段階において辞任していれば、軍がイラク戦争について疑念を抱いているという強力なメッセージ——実際に戦争が起こってから抗議するよりはるかに効果的な——を持ち得たであろう。」と述べた。つまり、退役してから政権批判するよりも、

January 24, 2006, <http://global.factiva.com/>.

⁷⁸ オーウェンスは、軍人が公の場で文民指導者をこれほどひどく批判するのは 1862 年以來のことであると指摘する。Owens, “Rumsfeld, the Generals,” p. 70.

⁷⁹ “News; International Bush Coming to Rumsfeld’s Defense; Iran Insists Its Nuclear Intentions Are Strictly Peaceful; Mumps Outbreak; Max Mayfield And David Paulison Discuss the Upcoming Hurricane Season; Sensitive Military Information May Have Found Way to Open Market in Afghanistan; Military Faces Tough Clothing Choice in Iraq” *CNN: The Situation Room*, April 14, 2006, <http://global.factiva.com/>; “Headliner General Richard Myers.”

⁸⁰ Michael DeLong, “A General Misunderstanding,” *New York Times*, April 16, 2006, <http://global.factiva.com/>.

⁸¹ なお、米軍の制度では退役軍人も軍の一部とされ、軍の俸給 (retired pay) を支給され、統一軍事司法典は退役軍人にも適用される。また、統一軍事司法典が定める「官吏に対する侮辱」禁止違反による処分の対象は現役、退役を問わず「すべての将校(any commissioned officer)」である。したがって、法律技術的には退役将官らによる「将軍の反乱」事件も「官吏に対する侮辱」禁止に違反しているということが可能である。U.S. Code 10 (2006), sec. 802 (a) (4), sec. 888, art. 88.

⁸² Owens, “Rumsfeld, the Generals,” pp. 70-1.

さらに強力な批判となり得る抗議辞任を支持してみせたのである⁸³。

3 三権分立下のシビリアン・コントロール

(1) 文民指導者と軍人の信頼関係の維持

「将軍の反乱」事件に象徴される政軍関係上の軋轢を経てラムズフェルド国防長官は辞任した。すでに見たように、軍人に「イエスマン」であることを強要し「軍事専門家」として独自の助言を許さなかったということが、彼に対する批判のポイントの一つであったし、イラク研究グループ報告書もそのことを示している。ラムズフェルド国防長官の後を襲ったゲーツ国防長官が軍人による率直な意見表明を可能とする環境の醸成を念頭に置いていたことは明らかであり、まさにそのことが陸軍士官学校での講演のテーマでもあった。

しかし、陸軍士官学校での講演でゲーツ国防長官は軍人の意見表明を促したが、それは制限がないものと考えていたわけではない。ゲーツは、マーシャルとルーズベルトの間に信頼関係が成立し得たのは、ルーズベルトがマーシャルに大統領の決定を全力で実行することを期待できたことによると指摘する。特に、彼が注目するのは、ルーズベルト大統領に進言を退けられた場合でもマーシャルは、有力議員に働きかけたり、新聞にリークするなど、政界やメディアとの強力な関係を活用して大統領の決定を覆そうとしたりしなかったことである⁸⁴。

さらに、ゲーツ国防長官は、国防長官や大統領などの文民指導者と軍の立場が異なった際に、軍トップが文民指導者の圧力に抵抗するためにこれらコネクションを利用しようとする誘惑に駆られることがままあったが、こうした誘惑はつねに排除しなければならないと述べた。ゲーツは、軍人の「教科書的モデル」とするマーシャルの事例に鑑み、率直な助言を行うことに加え、文民指導者との不一致を内密にすること、さらに同意できない決定であっても誠実に実行することを軍人の務めとして挙げている⁸⁵。すなわち、軍人と文民指導者の間に見解の相違やそれに基づく論争があったとしても、それは行政府内部において処理されるべきであるという考えである。見解の相違を外部に漏らさないことが信頼関係の維持にとって必要であるということは一般的な人間関係を考えても首肯できること

⁸³ Michael C. Desch, "Bush and the Generals," *Foreign Affairs*, vol. 86, iss. 3 (May/June 2007), under "Restoring the Balance," <http://proquest.umi.com/>.

⁸⁴ ゲーツが引用している事例は、ドイツ軍がフランスを占領し、バトルオブブリテンがまだ始まっていない1940年中盤、ルーズベルトがドイツの脅威に直面した英国に軍備を提供することを最優先課題とし、米国の爆撃機生産の半分を英国に提供しようとしたのに対して、マーシャルは米国の再軍備を優先すべきとしてこれに反対したが、ルーズベルトはこれを退けたことである。Gates, "Evening Lecture," and Gates, "Reflection on Leadership," p. 11.

⁸⁵ Gates, "Evening Lecture," and Gates, "Reflection on Leadership," p. 12.

である。

(2) 軍＝議会関係の歴史的展開

ゲーツが述べているように、政権がその意に反する政策を軍に対して押しつけようとした際に、軍が議会の支持者を焚き付けて政権の方針を批判させ、その結果、政権の軍に対するコントロールが徹底しないといったことがあることは、政軍関係の研究者からも指摘されている。カリフォルニア大学アーバイン校教授のデボラ・アヴァント(Deborah D. Avant)は、米国においては三権分立が徹底されているため、軍が、大統領や国防長官といった文民指導者からその意向を押し付けられそうになった場合に、議会に掛け合っただけからの圧力をかわそうとすることが可能になっており、そのために、文民指導部によるシビリアン・コントロールが効果的になりにくくなっていると指摘する⁸⁶。

歴史的にも、それを裏付ける事例は多くある。1947年国家安全保障法に至る戦後の軍種の統合を巡る議論において、単一の国防長官、単一の軍参謀総長、単一の国防省を設置しようとするハリー・トルーマン(Harry S. Truman)大統領に対して、カール・ビンソン(Carl Vinson)下院海軍委員長らの議会内の海軍関係者とジェームズ・フォレストル(James V. Forrestal)海軍長官やアーネスト・キング(Earnest King)海軍元帥ら海軍指導部は、統合により海軍の組織や予算、自律性が脅かされると言う認識に基づき、トルーマンの企図を阻止するため共闘した⁸⁷。

また、1949年4月、当時のルイス・ジョンソン(Louis Johnson)国防長官が海軍の超大型空母「ユナイテッド・ステーツ」の建造中断を決定したことを発端に発生した「提督の反乱(Revolt of the Admirals)」事件では⁸⁸、海軍の超大型空母と競合関係にあるとされていた空軍の戦略爆撃機B-36を「10億ドルの失敗作」とであると批判し、ジョンソンが超大型空母建造を中断し、B-36の生産に固執するのは、B-36の製造元と利害関係があるためであると怪文書を海軍省関係者が流したり⁸⁹、海軍の将官がメディアでジョンソンの決定

⁸⁶ Deborah D. Avant, *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994), pp. 10, 21-2. フィーバーは、軍によるこうした行動を、「shirking」の水準に達しようと指摘した。なお、フィーバーは政軍関係における軍の行動を「文民指導者が望むように仕事をする」ことを意味する「work」と「軍がやりたいように仕事をする」ことを意味する「shirking」とに分けて、どのような状況下で軍がworkあるいはshirkするかを分析した。なお、「shirk」は仕事をさぼる、なまけるの意。Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002), pp. 60, 131.

⁸⁷ Steven L. Rearden, *The Formative Years, 1947-1950*, vol. 1, *History of the Office of the Secretary of Defense* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1984), pp. 20-3; James F. Cook, *Carl Vinson: Patriarch of the Armed Forces* (Mason, GA: Mercer University Press, 2002), pp. 203-19.

⁸⁸ Jeffrey G. Barlow, *Revolt of the Admirals: The Fight for Naval Aviation, 1945-1950* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1994), p. 187.

⁸⁹ 怪文書の作成者は海軍次官特別補佐官のセドリック・ワース(Cedric Worth)とその部下トーマス・

を批判する論文を発表したりした。さらに、下院軍事委員会の公聴会でアーサー・ラドフォード (Arthur Radford) 太平洋軍司令官兼太平洋艦隊司令官やルイス・デンフェルド (Louis E. Denfeld) 海軍作戦本部長らが、B-36 を性能不足とし、その根底にある「原爆による電撃作戦」構想を敵国民の大量殺戮をもたらすものと批判しつつ、海軍力の重要性を訴えた⁹⁰。

アイゼンハワー政権下では、核戦力に依存して通常戦力を削減しようとする大統領の方針、いわゆる「ニュールック戦略」を、各軍参謀総長らが公聴会で批判したり、また、政権を批判する内容の書簡を議会に送付したりするなどした⁹¹。ドワイト・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領は、軍が議会で展開した「ニュールック戦略」に対する批判に直面して、JCS メンバーと各軍長官の議会に対する直接の勧告権 (後述) を「合法化された不服従」を可能にし、国防長官の権威を弱体化させているとして、その規定を法律から削除しようとしたが、議会の反対にあってあきらめざるを得なかった⁹²。

さらに、2002 年 5 月、ラムズフェルド国防長官が陸軍に対してクルーセイダー自走砲の開発プログラムをキャンセルする意向を伝えた際には、陸軍省の議会連絡担当官が、同プログラムを支持する議会関係者に対して、ラムズフェルド国防長官の動きを非難し同プログラムの存続を訴えるメモを送付し、これが発覚してその担当官は辞職するという事件が発生した⁹³。議会では、クルーセイダーの組立が行われるオクラホマ州選出の議員を中心にクルーセイダーのキャンセルに反対する動きが出てきた⁹⁴。その後、国防長官、副長官、陸軍参謀総長らを召喚して公聴会が開かれ、ラムズフェルドらはキャンセルに反対する議員らから詰問を受けた⁹⁵。

(3) 三権分立下の「軍＝議会関係」とシビリアン・コントロールの二重性

さて、大統領や国防長官といった文民指導者にとって軍に対するコントロールを強化す

デイビス (Thomas D. Davies) 海軍中佐であった。ワースは第 2 次世界大戦中海軍予備士官であり、デービスは海軍航空士であった。Ibid., pp. 206-9.

⁹⁰ Ibid., pp. 247-54.

⁹¹ Lawrence J. Korb, *The Joint Chiefs of Staff: The First Twenty-five Years* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1976), pp. 108-110; Donald Alan Carter, "Eisenhower versus the Generals," *Journal of Military History*, vol. 71, no. 4 (October 2007), pp. 1184-5.

⁹² Dwight David Eisenhower, "Statement by the President on the Defense Reorganization Bill, May 28, 1958," <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=11076&st=&st1=> (accessed December 8, 2008); Gerald Clarfield, *Security without Solvency: Dwight D. Eisenhower and the Shaping of the American Military Establishment* (Westport, CT: Praeger, 1999), pp. 226, 229; Lawrence J. Korb, *The Joint Chiefs of Staff: The First Twenty-five Years* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1976), pp. 109-10.

⁹³ "Crusader Claims an Army Official: Liaison Staffer Resigns as Report Finds He Faxed Weapon's 'Talking Points' to Hill," *Washington Post*, May 11, 2002, <http://global.factiva.com/>.

⁹⁴ Vernon Loeb, "Rumsfeld Cancels Artillery System," *Washington Post*, May 12, 2002, <http://global.factiva.com/>.

⁹⁵ Walter Pincus, "Rumsfeld Defends Decision to Recommend Killing Crusader," *Washington Post*, May 17, 2002, <http://global.factiva.com/>.

するためには軍と議会との関係を制限することが必要になるかもしれないが、これは、アイゼンハワーの例からも分かるとおり、憲法上議会も行政と同様に軍に対するシビリアン・コントロールの主体とされているため、容易ではない。

合衆国憲法においては、権力の集中により専制政治に陥ることを防ぐため三権分立の原則が取られていることはよく知られているが、このことは軍事に関する権限の配分にも見られる。例えば、議会には、宣戦布告や陸海軍を徴募・設置・維持する権限、軍の統制及び規律のための規則制定、(軍事を含む) 予算編成など軍事に関わる重要な権限が付与されているが、大統領には陸海軍及び合衆国の軍務につくために招集された民兵の「最高司令官」という肩書きが付与されているだけである⁹⁶。ジョンズホプキンス大学高等国際問題研究大学院(SAIS)のチャールズ・スティーブソン(Charles A. Stevenson)が指摘するように、大統領が、軍に対する命令を発出するための指揮系統をコントロールする一方で、議会は、法律によってこうした指揮系統の体系を定めたり、軍の組織や予算を決定したりする、シビリアン・コントロールのもう一つの主体とされるのである⁹⁷。

そして、議会には、軍に対するシビリアン・コントロールを発揮する上で、行政一般に対するのと同様に軍事に対する監視(oversight)を行う権限も認められているのである⁹⁸。ここで特徴的なのは、軍事に対する監視を行うためには最大限の情報を得ることが必要とされ、そのためには行政(ホワイトハウスや国防省中央)のフィルターを通すことなく、軍の情報を議会が直接知ることが必要とされていることである⁹⁹。すなわち議会にとっては、軍から政権の立場とは異なる情報や見解が得られることは、政府内不一致として批判すべきものではなく、議会による監視に資するものとして歓迎すべきことなのである。

このような文脈のなかで、軍人には、議会に対して軍事専門家としての知見と経験に基づき政権の立場により拘束されない、率直な軍事専門的な助言をすることが要求されている。例えば、軍人が大統領の指名を受けて軍の要職に就く場合、閣僚等の上級政治任用者¹⁰⁰の場合と同様に上院の承認を得ることが必要である。その際、指名を受けた軍人を審査するために上院軍事委員会で開かれる公聴会に際して「求められた場合、たとえそれが時の政権と異なったとしても、あなたの個人的な見解を開陳することに同意しますか？」とい

⁹⁶ U.S. Constitution, art. 1, sec. 8.

⁹⁷ Charles A. Stevenson, *Warriors and Politics: US Civil-Military Relations under Stress* (Oxon, UK: Routledge, 2006), pp. 2, 207-8.

⁹⁸ Frederick M. Kaiser, "Congressional Oversight" CRS Report for Congress (Washington, DC: Congressional Research Service, 2006), p. CRS-3, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/97-936.pdf> (accessed December 8, 2008).

⁹⁹ Stephen Scroggs, *Army Relations with Congress: Thick Armor, Dull Sword, Slow Horse* (Westport, CT: Westview Press, 2000), p. 8.

¹⁰⁰ PAS (presidential appointee with Senate confirmation) と呼ばれる。

う質問が出されるのが通例である¹⁰¹。

これの意味するところは、議会は、軍人に政権や国防省上層部の立場や政治的考慮により拘束されないプロフェッショナルな意見を要求し、軍人はそれを議会に対して誓約させられているということである。なお、この質問は、文民の場合はなされていないが、彼らが大統領に対して忠誠を誓う政治任用者であることを考えると当然である¹⁰²。

さらに、軍人が議会に対して直接助言できることについては1949年国家安全保障法改正法により権利としてもJCSメンバーに対して認められ¹⁰³、現在でも「統合参謀総会議事メンバーは、国防長官に通告した後であれば、彼が適切と考える国防省に関連する勧告を議会に対して行うことができる」¹⁰⁴と規定されている¹⁰⁵。

以上のような法律の規定に加えて、軍と議会との間には直接的な人的な交流もある。議員と各軍の幹部が国防長官府の関係者を介さずに直接面談することもあるし、議会スタッフから各軍の各部署に公聴会への出席要請や情報要求が直接なされることもある。また、四軍はそれぞれ少将・准将を長とする議会連絡部を設置し、両院のそれぞれに職員を常駐させて議員やスタッフの照会に対応したり、軍の立場を議会関係者に説明したりするなどの活動をしている¹⁰⁶。また、各軍は佐官級の軍人（及び文官）を選抜し、一定の研修の後に議員スタッフの一員として1年弱勤務させる議会フェロシッププログラムを持っている

¹⁰¹ 承認公聴会を開催する委員会は、大統領に指名された者（nominee）に対し前もって定型的な質問事項（advance questions）を提示し、候補者は質問事項に対する回答を陳述書（prepared statement）として事前に委員会に提出する。「個人的な見解」に関する質問も「議会による監視（Congressional Oversight）」に関する質問事項の一つとして含まれる。例えば、ノートン・シュワーツ（Norton Schwartz）空軍参謀総長の承認公聴会（2008年7月22日）の際の陳述書を参照。“Advance Questions for General Norton A. Schwartz, USAF Nominee for the Position of Chief of Staff of the U.S. Air Force,” <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2008/July/Schwartz%2007-22-08.pdf> (accessed September 12, 2008), p. 34.

¹⁰² 通常、PASの場合でも、事前に提示する質問項目の中で「議会による監視」の一つとして議会に対する情報提供を誓約させられるが、「たとえ時の政権の立場と異なっても……」という質問は含まれていない。例えば、マイケル・ドンリー（Michael Donley）空軍長官の承認公聴会（2008年7月22日）の際の陳述書を参照。“Advance Questions for Michael Bruce Donley Nominee for the Position of Secretary of the U. S. Air Force,” <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2008/July/Donley%2007-22-08.pdf> (accessed December 12, 2008), pp. 43-4.

¹⁰³ Alice Cole et al., eds., *The Department of Defense: Documents on Establishment and Organization 1944-1978* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1978), p. 89.

¹⁰⁴ U.S. Code 10 (2006), sec. 151 (f).

¹⁰⁵ U.S. Code 10 (2006), sec. 3013 (e), 5013 (e), and 8013 (e).

¹⁰⁶ Scroggs, *Army Relations with Congress*, pp. 17-24. なお、各軍の議会連絡部については以下を参照。Headquarters, Department of the Army, *Army Regulation 1-20 Administration: Legislative Liaison* (Washington, DC, 2004), http://www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r1_20.pdf (accessed February 9, 2009), 1-4 a; Department of the Navy, *SECNAV INSTRUCTION 5730.5J Mission, Functions, and Responsibilities of the Office of Legislative Affairs and Procedures* (Washington, DC, 2005), <http://doni.daps.dla.mil/SECNAV.aspx/> (accessed February 9, 2009), 5, 6; Department of the Air Force, *Air Force Instruction 90-401 Air Force Relations with Congress* (Washington, DC, 1998), <http://www.e-publishing.af.mil/shared/media/epubs/AFI90-401.pdf> (accessed February 9, 2009), 3.2, 3.4..

る¹⁰⁷。

こうした議会と軍の結びつきの背景には、連邦予算のうち社会保障費など法律により支出が自動的に決定される義務的経費 (mandatory spending) を除く政策経費 (discretionary spending) のうち国防省予算が約半分を占めるなど¹⁰⁸、軍事という分野は議会として無視できない分野であることがある。また、これを反映して上下院の軍事委員会は常任委員会の中なかでも影響力の強い委員会の一つとされ、人数も多い。また、両院には軍種毎に係りの深い議員が集まる「コーカス (caucus)」（例えば「下院陸軍コーカス (House Army Caucus)」など) も設けられている¹⁰⁹。

(4) 行政府によるシビリアン・コントロールと議会に対する説明責任のバランス

ゲーツ国防長官自身は、一方で軍人が文民指導者からの圧力に抗するために議員に訴えかけることがあってはならないと述べているが、他方では軍と議会との関係を制限するのではなく、反対に強化する考えを示している。そもそも、3軍の士官学校で行った演説のそれぞれにおいて、ゲーツ国防長官は、議会は行政府と「対等の府 (co-equal branch)」であり、軍人は、国防長官や大統領に対してと同様、議会に対しても率直な助言や情報提供を行うべきであるという見解を示している¹¹⁰。また、ゲーツ国防長官は「議会における軍事的知見のニーズの増大に対応するため」として、議会における軍のプレゼンスを増大させるよう各軍に対して指示した。これに応じて、各軍は議会フェロシッププログラムの

¹⁰⁷ Office of the Chief of Legislative Liaison, Department of the Army, "U.S. Army Congressional Fellowship/Internship Program," <http://www.hqda.army.mil/ocll/Assets/US%20Army%20Congressional%20Fellowship%20%20Internship%20Program.ppt> (accessed February 10, 2009); Office of the Legislative Affairs, Headquarters, Marine Corps, "Congressional Fellowship Program," <http://www.marines.mil/units/hqmc/cmclegalasst/Pages/CongressionalFellowshipProgram.aspx> (accessed February 10, 2009).

¹⁰⁸ 例えば 2009 年 2 月 26 日に公表された 2010 会計年度大統領予算教書によると、同年度の国防省関連予算は 6,730 億ドルであり、それに対してそれ以外の省庁の政策経費は 6,950 億ドルとされている。Office of Management and Budget, *A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise* (Washington, DC, 2009), p. 119, http://www.whitehouse.gov/omb/assets/fy2010_new_era/A_New_Era_of_Responsibility2.pdf (accessed February 27, 2009).

¹⁰⁹ 「コーカス」とは議員自身あるいは選挙区の関心を追求するためにテーマ毎に結成された議員の集まり。なお、軍関係のコーカスとしては、上院陸軍コーカス、空軍コーカス、海軍・海兵隊コーカス、下院陸軍コーカス、沿岸警備隊コーカス、退役軍人コーカス等がある。CQ Press, *Congressional Staff Directory: Members, Committees, Staffs, Biography, 2007 Fall* (Washington, DC, 2007), pp. 798, 801; Association of the United States Army, "Congressional Information," <http://www.ausa.org/legislation/congressionalinfo/Pages/default.aspx> (accessed February 27, 2009); Navy League, "Congressional Contact Center," http://www.navyleague.org/legislative_affairs/index.php (accessed February 27, 2009); Air Force Association, "Air Force Caucus," <http://www.afa.org/grl/caucus.asp> (accessed February 27, 2009).

¹¹⁰ Gates, "United States Naval Academy Commencement"; Gates, "Air Force Academy Commencement"; Gates, "Evening Lecture at the U.S. Military Academy."

募集人員を増やしている¹¹¹。これは、議会が国防省に対してあまりに影響力を持ちすぎているという認識に基づき、議会と軍の接点を極力絞ろうとして、議会との関係を悪化させたラムズフェルド国防長官とは対照的である¹¹²。

アイゼンハワー大統領は JCS メンバーに対して、大統領の国防政策・予算を受け入れ、これを議会でも全力で擁護することを期待した。彼にとっては JCS メンバーが議会で政権の路線から外れた発言をすることはすなわち「合法化された不服従」に他ならず、JCS メンバーの議会に対する勧告権を廃止しようと試みた。しかし、一方で、大統領や国防長官らによる軍に対するシビリアン・コントロールと、議会に対する軍人による率直な助言とは背反するものではないという見解もある。

陸軍戦略大学教授のメアリーベス・アルリック (Marybeth P. Ulrich) と空軍士官学校教授のマーチン・クック (Martin L. Cook) は、対テロ戦争の複雑な性格に鑑み戦略策定のすべての過程において軍人と文民両方を含む「国家安全保障プロフェッショナル」による協働が必要であると指摘し¹¹³、これを成立させるためには、議会やメディアとの関係を利用してみずからの利益を図ることのないよう軍の側の自制が必要であるとする¹¹⁴。その一方で、軍が政権の立場を擁護するだけでよいわけではないとし、軍は行政府のみならず議会が憲法上の責任を果たせるように、軍事専門家として率直な助言を議会に対して行う責任を負っていることを行政府は認識すべきであると主張する¹¹⁵。また、海軍戦略大学教授のオーウェンスも、軍人は戦争を含めた外交政策について公の場で議論すべきではないし、自らの助言が受け入れられなくとも文民指導部が下した命令を誠実に実行する義務があるとした上で、軍人が文民指導者の政策が間違っていると感じ、ペンタゴンやホワイトハウスが批判を受け付けられないのであれば、議会に訴えることも可能であると指摘する¹¹⁶。

¹¹¹ Gina Cavallaro “Army to Increase Congressional Fellowships,” *Army Times*, May 30, 2007, http://www.armytimes.com/news/2007/05/army_congress_fellowship_070530w (accessed December 18, 2008); MARADMINS 175/07, “Solicitation for Further Consideration of the CY08 Marine Corps CongressionalFellowship Program,” <http://www.marines.mil/news/messages/Pages/2007/Messages07a9.aspx> (accessed December 18, 2008).

¹¹² Dector, *Rumsfeld*, p. 121. 例えば、ラムズフェルド国防長官は軍の議会フェローの人数を削減した。陸軍の場合は 2002 年会計年度から 10 人から 4 人に削減されたという。また、それまで軍事委員会等への国防省職員（軍人含む）の出向を廃止した。Jimmie Keenan, “Developing Pentathlete: The Army Congressional Fellowship Experience,” <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/ksil390.pdf> (accessed February 26, 2009), p.4; Winslow T. Wheeler, *The Wastrels of Defense: How Congress Sabotages U.S. Security* (Annapolis: Naval Institute Press, 2004), p 153; Charles A. Stevenson, *SECDEF: The Nearly Impossible Job of the Secretary of Defense* (Dulles, VA: Potomac Books, 2006), pp. 167-8.

¹¹³ Marybeth P. Ulrich and Martin L. Cook, “US Civil Military Relations since 9/11: Issues in Ethics and Policy Development,” *Journal of Military Ethics*, vol. 5, no. 3 (Nov. 2006), p. 162.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 165.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 165, 179.

¹¹⁶ Owens, “Rumsfeld, the Generals,” p. 79.

こうした、軍人による議会に対する率直な(すなわち政権の立場とは異なり得る)助言を認める見解の根底には、三権分立の下、大統領と同様に、議会にも軍に対するコントロールの責任が付与されており、議会と大統領はゲーツ国防長官が指摘するように「同格の府」であるため、軍も、大統領、国防長官に対するのと同様に、議会に対しても、率直な助言を提供しなければならないという認識がある。アルリックとクックは、それだけではなく、軍が大統領と議会の双方に対して同様に説明責任を負っていることは、議会による行政府に対するチェックを可能とし、大統領が間違った戦争を開始しようとするときにこれへの歯止めになる可能性を指摘している¹¹⁷。

軍に対する議会と行政府による二重のシビリアン・コントロール、あるいは軍が両者に対して同等に説明責任があるという状態は、軍人にとってもジレンマをもたらすものである。サミュエル・ハンティントン(Samuel P. Huntington)は、*The Soldier and the State* の中で、軍人が軍事専門家としての判断と異なる大統領の方針を受け入れ、議会で擁護すれば、専門家としての判断を大統領の方針に服従させることになり、議会が求める専門家としての率直な助言を拒絶し、政権の政治的な擁護者になってしまう。また、逆に議会に対して大統領の方針と異なる自らの専門家としての判断を伝えれば、公開の場で「最高司令官」である大統領を批判し、その政敵に大統領を攻撃する材料を提供することになってしまうと指摘する¹¹⁸。大統領の方針を議会で批判することについてはすでに述べたとおり過去にも多くの事例があるが、逆にハンティントンのいうように軍人のトップが政権の方針に従順に従うあまり、軍事専門家としての信憑性を損ねた事例もある。例えば、初代議長のオマー・ブラッドレー(Omar N. Bradley)の下、JCSは、トルーマン政権の国防政策、予算、朝鮮戦争の方針を巡るダグラス・マッカーサー(Douglas MacArthur)の解任の妥当性など政権の方針を擁護するあまり、JCSは政権の完全な統制下にあり、もはや(政治的な立場からではなく、専門知識・経験に基づいて発言すべき)軍事専門家とはみなされないと議員からも評価されるようになり、第2次世界大戦の英雄として持っていた説得力を失って

¹¹⁷ Ulrich and Cook, "US Civil Military Relations," p. 179. ただし、こうしたチェック機能が働くためには議会の側の対応も重要である。*Washington Post* のリックスは、イラク戦争開戦に至る議会の審議ぶりについて「羊たちの沈黙(The Silence of the Lambs)」と題して批判している。すなわち、戦争にどの程度の期間と費用がかかり、どの国が戦力を提供する見込みか、占領がどのくらい続くのかなどの点について、ブッシュ政権側は答えられないという回答を繰り返したが、それ以上政権を追求せず、十分な議論もしないで安易に戦費の支出を認めてしまったと指摘する。また、シンセキ陸軍参謀総長がイラク占領所要戦力について発言した2003年2月25日の上院軍事委員会公聴会でも、間近に迫ったイラク戦争について触れているのはシンセキとレビン上院議員のやりとりだけであった。Ricks, *Fiasco*, pp. 86-90. アルリックとクックは、おそらくはこうした経緯を念頭におき、近年の軍事力の展開に関する議会の関与や議論について政権対する追求が不十分であったと批判している。Ulrich and Cook, "US Civil Military Relations," p. 179.

¹¹⁸ Huntington, *The Soldier and the State*, pp. 416-7

しまったとハンティントン是指摘する¹¹⁹。マケイン上院議員がラムズフェルドの発言と同じに決まっているとしてマイヤーズ JCS 議長の発言を遮ったことが示すように、マイヤーズやペースらに議会が抱いていた不満も同様である。

軍人が、「最高司令官」に仕えることと、議会に対して軍事専門家として政権の立場に拘束されない率直な意見を提供することとをどのように折り合いを付けるべきか、という点についてはそもそも明確な解があるわけではない。SAIS のスティーブソンは、例えば国防予算の審議の過程で、軍幹部が大統領の予算では国防に十分ではないと判断していても建前上これを擁護しなければならない時、国防予算にともなうリスクについて不安が残ることを示したり、仮定の話としてもし追加的な予算が認められればどのように使用するかというような議員の質問に答えたりすることによって、大統領の予算を一応擁護しながらも、国防予算が足りないという判断を議会に暗黙裏に伝えることができると指摘する¹²⁰。スティーブソンの指摘は当然ながら明快な解でもないし、大統領、国防長官によるシビリアン・コントロールを徹底させたい立場にとっては「合法化された不服従」として批判すべきものかもしれない。しかし、憲法上の三権分立の原則を踏まえ、軍人の議会と行政府双方に対する責任を果たすための苦肉の策として提案されたものであろう。

おわりに

これまでに見てきたように、米国においては、三権分立の原則の下、議会と大統領の双方が軍をコントロールする権限を持ち、シビリアン・コントロールの主体とされている。そしてそのことが、軍が議会等の支持者に訴えかけて大統領の方針に抵抗することを可能にし、結果として大統領のシビリアン・コントロールが弱める傾向があるのはこれまで見てきたとおりである。そして、そうした構造は、1949 年の「提督の反乱」事件や、アイゼンハワーの「ニュールック戦略」に対する軍の「合法化された不服従」の頃から、基本的には変化していない。

それにも関わらず、ゲーツ国防長官の下で、前任者と比べて政軍関係が平穏さを取り戻したことは事実である。確かに、ゲーツ長官と議会との関係は比較的良好であるし¹²¹、軍

¹¹⁹ Ibid., p. 386.

¹²⁰ Stevenson, *Warriors and Politics*, p. 210.

¹²¹ 2008 年 12 月 1 日にバラク・オバマ(Barack H. Obama)大統領がゲーツ国防長官の留任を発表したことに対して、アイク・スケルトン(Ike Skelton)下院軍事委員長は「素晴らしい(superb)」と称賛し、ゲーツ国防長官に「大いなる信頼を置いている」と述べた。また、レビン上院軍事委員長は、ゲーツの留任を「優れた選択」とした上で「ゲーツ長官のペンタゴンにおける説明責任の基準の回復のための勇気ある行動は、オバマ次期大統領がもたらそうと決めている変化の重要な構成要

する各軍の反対を押し切り、イラクとアフガニスタンでの戦争のような非正規戦を重視する内容とした¹²⁶。さらに、ゲーツ長官は、2010 会計年度国防予算要求に際して装備取得プログラムの見直しを行い、価格や必要性の点から削減・中止の必要性が指摘されながらも温存されてきた通常戦争型の装備について、F-22 ラプターの生産打ち切りや FCS (Future Combat System) の車両関連プログラムのキャンセル、空母建造計画を遅らせ 2040 年に 10 隻体制とすることなどの決定を明らかにした¹²⁷。

今のところ、こうした「困難な選択 (hard choice)」に際しては、議会等からの抵抗はそれほど強力なものではなく、軍との関係も目だって悪化してはいない。これは、ゲーツ長官が議会との良好な関係を維持しているだけでなく、「提督の反乱」事件や、アイゼンハワー政権下での「合法化された不服従」などの過去の事例に鑑み、軍が政権の方針を阻止しようとして議会の巻き込んで反対することのないよう配慮していることによるものとも考えられる。ゲーツ国防長官は、そもそも上記の見直し作業にあたって、これに関与する職員すべてに作業の過程で知り得た情報を外部に漏らさないことを誓約させる秘密保護契約 (nondisclosure agreement) に署名させている。これは、各軍が自らのプログラムが削減されないように議会の支持者をたき付けて反対させたり、あるいはメディアにリークしてプログラムの削減を妨害したりすることを防ぐ狙いがあったとされる¹²⁸。

軍の現状を大きく変更しようとしながらも、軍との信頼関係を維持しようとするゲーツ国防長官の方針が、今後どの程度続け得るのかは明らかではない。また、彼の後任者がどれだけ巧みに軍や議会との関係を運営できるかにもよるであろう。官僚組織としての軍には強い惰性が働くため、戦略環境に変化に合わせた変革をもたらすには文民指導者による強力な介入が必要であるということは、組織論の観点からよく指摘されることである¹²⁹。したがって、文民指導者が軍の現状を変えようとするのであれば、自ずと細部に介入することは避け得ないであろう¹³⁰。そうした場合、憲法が議会と大統領の双方に軍のコントロ

.mil/news/2008%20National%20Defense%20Strategy.pdf (accessed October 15, 2009).

¹²⁶ Thomas L. Wilkerson, "Sprinting through the Tape," *U.S. Naval Institute Proceedings*, no. 1265 (July 2008), pp. 28-31; Jason Sherman, "Focusing on Reliability, Availability and Maintainability," *Inside the Pentagon*, vol. 20, no. 24 (June 16, 2008), <http://global.factiva.com/>.

¹²⁷ "DoD News Briefing with Secretary Gates from the Pentagon, April 06, 2009," <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4396> (accessed October 15, 2009).

¹²⁸ Jason Sherman, "Gates requires Non-disclosure Pledges of Those Mulling 'Hard Choices'," *Inside the Army*, March 2, 2009, <http://global.factiva.com/>; "DoD News Briefing with Geoff Morrell from the Pentagon," February 25, 2009, <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4360> (accessed March 19, 2009).

¹²⁹ Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984), pp. 53-7.

¹³⁰ リチャード・コーンはラムズフェルド国防長官の退任直前の 2006 年 12 月 6 日に陸軍戦略大学での講演でラムズフェルドやマクナマラのような国防長官は今後も間違いなく現れるであろうと指摘した。Kelly Kennedy, "To Get Along with Civilians, Be Apolitical, Expert Says; Historian

ールの権限を付与している以上、これに対して、軍が議会を巻き込んで強く抵抗し、再び政軍関係にも激しい軋轢を生ずることは大いにあり得るであろう。ゲーツ国防長官が、軍人と文民指導者の率直な対話を呼びかけるに当たって軍人の自制を求めていること、また、取得プログラムの見直しにあたって関係者に秘密保護契約に署名を求めていることは、なによりその危険性を認識しているからに他ならない。

(きくちしげお 研究部第7研究室長)